استراتيجيّة الشؤون الخارجيّة

منطق الحكم الأمريكي

تصوير
احمد ياسين



ترجمة
د. وليد شحادة

تيري ل. ديبل



مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم
MOHAMMED BIN RASHID
AL MAKTOUM FOUNDATION

دار الكتاب العربي
بيروت - لبنان

استراتيجيّة الشؤون الخارجيّة

منطق الحكم الأمريكي

تيري ل. ديبل

ترجمة

د. وليد شحادة





مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم
MOHAMMED BIN RASHID
AL MAKTOUM FOUNDATION

دار الكتاب العربي
بيروت - لبنان



استراتيجية الشؤون الخارجية

منطق الحكم الامريكي

استـــــــــــــــــراتيجية الشـــــــــــــــــــؤون الخارجيّـــــــــــــــــــة

منطق الحكم الأمريكي

ISBN: ٩٧٨-٩٩٥٣-٢٧-٨٥٨-٢

Authorized Translation from the English Language Edition:

Foreign Affairs Strategy

دار الكتاب العربي Dar Al Kitab Al Arabi

بيروت - لبنان Lebanon - Beirut

هـــــــــــــــــــــــــــاتف ٨٦١١٧٨ - ٨٦٢٩٠٥ - Tel (+٩٦١ ١) ٨٠٠٨١١

فاكس ٨٠٥٤٧٨ Fax (+٩٦١ ١)

بريد إلكتروني Email daralkitab@idm.net.lb

www.kitabalarabi.com

www.academiainternational.com

صدرت هذه الطبعة باتفاقية نشر خاصة بين الناشر دار الكتاب العربي ومؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم

رسالة مؤسسة
محمد بن راشد آل مكتوم

عزيزي القارىء:

في عصر يتسم بالمعرفة والمعلوماتية والانفتاح على الآخر، تنظر مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم إلى الترجمة على أنها الوسيلة المثلى لاستيعاب المعارف العالمية، فهي من أهم أدوات النهضة المنشودة. وتؤمن المؤسسة بأن إحياء حركة الترجمة، وجعلها محركاً فاعلاً من محركات التنمية واقتصاد المعرفة في الوطن العربي، مشروع بالغ الأهمية ولا ينبغي الإمعان في تأخيره.

فمتوسط ما تترجمه المؤسسات الثقافية ودور النشر العربية مجتمعة، في العام الواحد، لا يتعدى كتاباً واحداً لكل مليون شخص، بينما تترجم دول منفردة في العالم أضعاف ما تترجمه الدول العربية جميعها.

أطلقت المؤسسة برنامج «ترجم»، بهدف إثراء المكتبة العربية بأفضل ما قدّمه الفكر العالمي من معارف وعلوم، عبر نقلها إلى العربية، والعمل على إظهار الوجه الحضاري للأمة عن طريق ترجمة الإبداعات العربية إلى لغات العالم.

ومن التباشير الأولى لهذا البرنامج إطلاق خطة لترجمة ألف كتاب من

اللغات العالمية إلى اللغة العربية خلال ثلاث سنوات، أي بمعدل كتاب في اليوم الواحد.

وتأمل مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم في أن يكون هذا البرنامج الاستراتيجي تجسيداً عملياً لرسالة المؤسسة المتمثلة في تمكين الأجيال القادمة من ابتكار وتطوير حلول مستدامة لمواجهة التحديات، عن طريق نشر المعرفة، ورعاية الأفكار الخلاَّقة التي تقود إلى إبداعات حقيقية، إضافة إلى بناء جسور الحوار بين الشعوب والحضارات.

للمزيد من المعلومات عن برنامج «ترجم» والبرامج الأخرى المنضوية تحت قطاع الثقافة، يمكن زيارة موقع المؤسسة: www.mbrfoundation.ae.

عن المؤسسة

انطلقت مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم بمبادرة كريمة من صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم نائب رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي، وقد أعلن صاحب السمو عن تأسيسها، لأول مرة، في كلمته أمام المنتدى الاقتصادي العالمي في البحر الميت ـ الأردن في أيار/مايو 2007. وتحظى هذه المؤسسة باهتمام ودعم كبيرين من سموِّه، وقد قام بتخصيص وقفٍ لها قدره 37 مليار درهم (10 مليارات دولار).

وتسعى مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم، كما أراد لها مؤسسها، إلى تمكين الأجيال الشابة في الوطن العربي، من امتلاك المعرفة وتوظيفها بأفضل وجه ممكن لمواجهة تحديات التنمية، وابتكار حلول مستدامة مستمدة من الواقع، للتعامل مع التحديات التي تواجه مجتمعاتهم.


@Ahmedyassin90

إهداء

إلى طلبة وأساتذة كلية الحرب الوطنية، فهم جميعاً
يعملون في الاستراتيجيا

تقديم وكلمة شكر

منذ ما يزيد عن ثلاثة عقود من الزمن، وبينما كنت ألقي درساً في أحد صفوف المرحلة الجامعية الأولى في جامعة جورجتاون، حدثت ظاهرة من تلك الظواهر التي تبين في ما بعد أن لها أهمية أكبر كثيراً مما كانت في بادئ الأمر. كنت حينذاك أقدم شرحاً وافياً عن السياسة الخارجية التي اتبعها أحد رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية في القرن التاسع عشر - وأعتقد أنه الرئيس جيمس ك. بولك - وقد انتهيت في محاضرتي هذه بوصفها مثالاً لسياسة خارجية جيدة. وإذا بأحد الطلبة يرفع إصبعه ليسأل: "لماذا كانت جيدة يا أستاذ؟" وما كان يبدو لي واضحاً لا يحتاج إلى التفسير، تبين أنه ليس كذلك. وأعتقد أن جوابي الذي أعطيته في ذلك اليوم لم يكن مقنعاً من وجهة نظر الطالب. غير أن هذا السؤال نفسه كان بداية لرحلة فكرية طويلة وشاقة قمت بها بحثاً عن المعايير التي تساعدنا في الحكم على جودة السياسة الخارجية والتي قادتني في نهاية المطاف إلى تأليف هذا الكتاب.

إن هذا الكتاب يتحدث في أحد جوانبه عن العناصر التي تكوّن السياسة الخارجية الجيدة، وهو في الوقت نفسه كتاب يتحدث عن الطريقة التي ينبغي على المرء أن يعرّف بها كلمة "جيد" في ما له صلة بشؤون الدولة الخارجية. وهو كتاب في المعنى الواسع للكلمة، يتحدث عن طريقة التفكير بالسياسة الخارجية تفكيراً مثمراً وإيجابياً. والفرضية التي يطرحها تشير إلى أن التفكير الفاعل والمؤثر في هذا الميدان هو تفكير طبيعته استراتيجية بحكم

الضرورة، أي أنه شعورياً يهتم بالوسيلة مثل اهتمامه بالغاية في ما يتعلق بالسياسة، وكذلك بالعلاقة بين الوسيلة والغاية. وخلاصة القول، إن هذا الكتاب يعنى بالمقاربة الاستراتيجية للسياسة الخارجية مع استخدام مصطلح "الاستراتيجية" ليس بالمعنى العسكري فحسب، بل من حيث كونه اختزالاً للعلاقة بين الوسيلة والغاية وكل ما تعنيه هذه العلاقة من معنى.

إذاً، ليس هذا الكتاب كتاباً يحكي قصة استراتيجية معينة للشؤون الخارجية، بالرغم من أنه ينتهي بنقد للسياسة الخارجية الأمريكية الراهنة، واقتراح البديل لها. ولم يكن تأليفه بقصد تقديم إجابات عن تساؤلات بقدر ما هو طرح للأسئلة، أو تقديم الإرشادات التي قد تعين في وضع هيكلية للبحث عن سياسة فاعلة ومؤثرة. لكنه في الوقت نفسه كتاب يدور في موضوعه الرئيسي حول استراتيجية الشؤون الخارجية الأمريكية. ومع أنني أعتقد أن المنطق الاستراتيجي الذي تجري مناقشته في الصفحات التالية ينطبق على السياسة الخارجية لأي دولة أو حتى على أي لاعب ليس دولة، فإن الأمثلة التي أسوقها لتوضيح هذا المنطق هي أمثلة أمريكية حصراً، والكتاب مفعم بتنوع الخيارات المتاحة للقوة العظمى الوحيدة في العالم، ومفعم أيضاً بأهمية الخيارات التي يضعها أمام شعوب العالم أجمع.

يقال إن أساتذة الجامعات هم أناس يرون شيئاً نجح فعله عملياً ويتساءلون عما إذا كان ينجح نظرياً؟ ومع ذلك سوف يكتشف القارئ أن هذا الكتاب ليس واحداً من الكتب التي تبحث في نظرية العلاقات الدولية. بل هو كتاب يقع في إطار الميدان الأوسع والأكثر فائدة للشؤون الدولية، وأنه كتب بأسلوب تجريبي يعتمد على الملاحظة والاختبار بقدر ما هو قائم على الواقع الاستنتاجي المنطلق من القاعدة العامة إلى الحالة الخاصة، ويستند إلى منطق الوضوح الذاتي أكثر من اعتماده على المحاكمة العقلية للنظريات[1]. وغاية

(1) انظر (Daniel J. Boorstin) في كتابه *The Americans: The Colonial Experience*, Book II,

هذا الكتاب أن يكون دليلاً للتفكير المنظم والمنطق الاستراتيجي لهذا التفكير، وأن يقدم الفائدة للطالب والممارس على حد سواء. وسوف أكون سعيداً جداً إذا تبين لي أن الفصول القادمة لهذا الكتاب تشكل تسجيلاً بأسلوب مرتب ومنظم لما يعرفه فعلاً رجال الدولة الناجحون من خبرتهم وتجاربهم وحدسهم البدهي.

إن لمفهوم استراتيجية الشؤون الخارجية كما أستخدمه في إطار هذا الكتاب بُعْدين على جانب كبير من الأهمية ينبغي التنبه لهما منذ البداية؛ فهو أولاً، لا يخبرنا إلا القليل النادر عن طريقة الحكومات في وضع السياسة الخارجية، وهذا يعني بعبارة أخرى أن الكتاب لا يناقش عملية السياسة فحسب، بل يتناول بالبحث والدراسة مادة السياسة بأمل تقديم إطار فكري مفيد لتفكير الفرد في السياسة الخارجية، إنما السياسة في ديمقراطيتنا هي بالطبع محصلة عملية معقدة تتضمن تسويات بين أناس متعددين من العامة عموماً والكونغرس والسلطة التنفيذية بخاصة. وإن نجح في ما يسعى إليه، فقد يكون هذا الكتاب عوناً كبيراً لمختلف اللاعبين في هذه العملية بما يفكرون به حيال السياسة، لكنه لن يفعل شيئاً في سبيل تحسين ذلك الصدام المتوقع بين الرؤى الاستراتيجية المتنافرة.

ثانياً، سوف يكتشف القارئ أن هذا الكتاب لا يتحدث عما يحدث بعد أن تفعل عملية السياسة سحرها؛ فهو لا يتناول العلاقات الخارجية أو ما تفعله الولايات المتحدة عند تنفيذها لسياستها الخارجية. ومع أن احتمالات التنفيذ الناجح هي بلا شك على جانب كبير من الأهمية في عمل الخبراء

Part V (New York: Random House, 1973)، حيث يتضمن توصيفاً جيداً لهذه المقاربة الأمريكية الخاصة للفلسفة. وأما بخصوص "العلاقات الدولية" مقابل "الشؤون الدولية"، فإن الأولى تعني ذلك الفرع الدولي للاختصاص الأكاديمي التقليدي للعلوم السياسية، في حين تدل العبارة الثانية على مقاربة أكاديمية متعددة الاختصاصات العلمية للشؤون الدولية اعتماداً على التاريخ الدبلوماسي، والقانون والاقتصاد الدوليين، والدراسات الأمنية، وبعض الشرائح الدولية للاختصاصات العلمية الأخرى، إضافة إلى العلوم السياسية.

الاستراتيجيين، إلا أن استراتيجية الشؤون الخارجية بحد ذاتها هي رؤية فكرية نوعاً ما توجد على الورق أو في ذهن شخص ما. إنها خطة عمل تحتاج عادة إلى تعديلات متواصلة حالما توضع بين أيدي الممارسين وتدخل عالم الواقع.

ولكن هنالك شرط جوهري للنجاح في السياسة الخارجية وكذلك في عملية السياسة ذاتها، الا وهو إحساس المرء الأكيد والثابت بما يريد أن يفعله وبطريقة إنجازه. لذلك يتعين على الولايات المتحدة بعد أن انتهت الحرب الباردة وإثر مواجهتها لهجمات الإرهابيين على بلادها، أن تعيد صياغة سياساتها الخارجية عاجلاً قبل آجل، من أجل عهد جديد. وهذا الكتاب يؤكد على أن هذا العمل يجب أن يبدأ من لدن أفراد يستطيعون أن يفكروا استراتيجياً بالمجال الكامل للشؤون الخارجية. والصفحات التالية تقدم جانباً واحداً مما يقتضيه هذا التفكير.

كلمة شكر وتقدير

لقد أسهم الكثيرون ممن عرفتهم منذ عرفت أولئك الطلبة الذين درّستهم في حلقة الدراسات العليا بجامعة جورجتاون في التفكير الذي يعرض له هذا الكتاب، وهذا ينطبق حرفياً بحكم الضرورة على جهد استغرق عقوداً طويلة من الزمن. ومن هؤلاء وأكثرهم أهمية كان الدبلوماسيون فوق العادة وصناع السياسات والضباط العسكريون الذين جاؤوا ليتعلموا ويتطوروا في كلية الحرب الوطنية منذ بدأت عملي التدريسي فيها عام 1978. وفي عام 1986، وضعت أسس مقرر رئيسي في هذه الكلية حول استراتيجية الأمن القومي وفن إدارة الدولة وأشرفت على إدارته منذ ذلك الحين، وفي هذه البوتقة تولدت أفكار عديدة في هذا الإطار ونقحت. كما أسهمت الكلية إسهاماً مباشراً في منحي إجازة دراسية طوال عام 1993، تمكنت خلالها من كتابة المسودة

الأولى للقسم الأكبر من هذا الكتاب، وبعد نحو عشر سنين تمكنت من الحصول على إعفاء من واجباتي التعليمية والحصول على إجازة دراسية ثانية في العام 2005 ـ 2006، أتاحت لي إتمام الكتاب. كما أدين بالشكر أيضاً إلى دافيد أبشاير ومركز الدراسات الاستراتيجية والدولية الذي أتاح لي موطناً محفزاً، وملائماً ومريحاً، حين كنت في المرحلة الأولى من هذه الكتابة. وغني عن القول إن الآراء التي يجري التعبير عنها على صفحات هذا الكتاب هي أفكاري الخاصة ولا تمثل إطلاقاً سياسات أية إدارة أو جهة أو وزارة في هذه الحكومة أو تلك.

لقد كانت الأعمال التي قدمها العديد من العلماء والممارسين على قدر كبير من الأهمية في تثقيفي بالتفكير الاستراتيجي على مدى سنين عديدة حتى إنني لا أستطيع الإعراب عن شكري إلا لأولئك الذين كانت مساهماتهم مباشرة وبارزة في إنتاج مخطوطة هذا الكتاب. أولاً، لا يسعني إلا أن أعرب عن دين فكري في ذمتي لجون لويس غاديس ليس لبصيرته النافذة في منطق الاستراتيجية ذاتها فحسب، بل أيضاً بسبب إضفاء الصفة الشرعية على "عمال السفن المؤقتين" عبر التاريخ ولاعترافه الصريح بأنه "لكي يبقى النهر عريضاً وواسعاً يجب أن يحتفظ بشيء من ضحالة مياهه"، فقد يساعد ذلك في الصفح عن كثير من أخطاء السهو والفهم لما سيأتي في ما بعد[2]. كما أخص بالشكر عدداً لا بأس به من العلماء الذين كان لكتاباتهم، كما سوف يتبين في الصفحات التالية، الأثر العميق جداً على تكويني لمفهوم استراتيجية الشؤون الخارجية، وعلى وجه الخصوص توماس شيلينغ، وجوزيف ناي، وروبرت غيلبن، وديفيد بالدوين، و ك. ج. هولستي، ودونالد بشالا، وروبرت

(2) للمزيد من المعلومات عن "عمال السفن المؤقتين"، انظر كتاب *Strategies of Containment* طبعة مزيدة ومنقحة (New York: Oxford University Press, 2005) p. vii. وبخصوص الضحالة التي لا بد منها في الاستراتيجية الكبرى؛ انظر: "The Past and Future of American Grand Strategy", *Charles & Grant Lecture, Middlebury College* (April 21, 2005).

آرت. وأتوجه بعظيم الشكر والتقدير أيضاً لريتشارد ميلانسون من أساتذة كلية الحرب الوطنية والسفير ستيف مان من وزارة الخارجية، اللذين اطلعا على المخطوطة بكاملها وأضافا تعليقاتهما؛ وكذلك إلى كل من مارسيل وهبة، وجون تفت، وماري كيلغور، ومارك كلودفلتر، وإيلين غريغسبي، ومايكل مازار، وكارين ويلهلم، وروبرت غالوتشي، وسوزان ووترز ستيل، وتيريزا سابونيس هلف، وجاك ليونارد، فهم جميعاً قد منوا علي بآرائهم أو أضافوا تعليقاتهم على أجزاء من المخطوطة. والشكر الخاص أيضاً إلى هارفي ريشيكوف رئيس القسم الذي منحني الوقت والتشجيع لأنهض بهذا المشروع حتى نهايته، وإلى بيتر لوندي الذي أضاف توضيحاته وأغنى النموذج الغرافيكي لاستراتيجية السياسة الخارجية التي اعتمد عليها هذا الكتاب، وإلى جون بيرغر من مطبعة جامعة كامبردج الذي وجد حلولاً سهلة لكل مشكلة صادفتها، وكذلك بيتر كاتسيروباس من شركة (Aptara Inc.). وأخيراً لا يسعني إلا أن أتوجه بالشكر والتقدير إلى زوجتي كارولين التي تحملت الكثير ودعمتني طوال السنين العديدة التي استغرقها هذا المشروع، لكنني لا أقلل من أهميتها في كل شيء مر عليّ في حياتي لأنني إن فعلت ذلك فإنني أسيء إلى الواقع. ويؤسفني أن أقول إنه بالرغم من كل تلك المساعدة فأنا الوحيد الذي أتحمل مسؤولية كتاب ليس أفضل من هذا الكتاب. ولكن، وما يسعد المرء حقاً أنه يوجد دوماً المزيد ليتعلمه.

واشنطن العاصمة

أيلول/سبتمبر 2006

1

تمهيد: تعريف الاستراتيجية

لم يحدث في التاريخ الأمريكي كله أن حظي التفكير المنظم بالشؤون الخارجية بأهمية بالغة كما يحظى بها اليوم؛ ففي السنوات الخمس عشرة الأخيرة وقعت صدمتان غير عاديتين من الخارج زعزعتا استقرار الأنماط التقليدية لفن إدارة الدولة في أمريكا. كانت أولاها، ما حدث في خريف عام 1991، حين انهار الاتحاد السوفياتي ومع انهياره وصلت الحرب الباردة إلى نهايتها؛ وثانيها، كانت في خريف عام 2001، حين وقعت هجمات إرهابية منتظمة ضد الوطن الأمريكي فتسببت بمقتل الآلاف من الناس في صبيحة يوم واحد فحسب.

إن أخذت هاتان الصدمتان معاً، نلاحظ أنهما كانتا سبباً في إحداث تغيير جذري في بيئة السياسة الخارجية الأمريكية على الصعيدين الداخلي والخارجي؛ فقد كانت العداوة بين واشنطن وموسكو على مدى ما يقرب من خمسة عقود من الزمن قد قسّمت العالم وفق هيكلية القطبين، وعلى هذا الأساس وضعت القيم المعيارية للسياسة الخارجية في جميع دول العالم. ركزت القوتان الأعظم في العالم على بناء وحماية تحالفاتهما، في حين ناضلت كثير من دول ما يسمى بالعالم الثالث لكي تبقى "غير منحازة". وقبلت الأجيال المتعاقبة من الأمريكيين تهديد موسكو ضد وجود دولتهم وضد الإنسانية جمعاء على أنه حقيقة دائمة من حقائق الحياة. لقد كان التهديد السوفياتي، في واقع الأمر، طاغياً على فكر الجميع ومعترفاً به على نطاق

واسع داخل الولايات المتحدة بأنه سيؤدي تلقائياً الوظيفة الجوهرية الأهم للتفكير الاستراتيجي، أي وضع الأولويات. وكانت فكرة احتواء القوة السوفياتية مقبولة على أنها الهدف الرئيسي، والمبدأ التنظيمي المحوري للسياسة الخارجية، وكان الجدال يبلغ أشده بخصوص الطريقة الأفضل لتنفيذه. وفي خضم ذاك الجدال وحيث إن التهديد السوفياتي كان أولاً وأخيراً تهديداً عسكرياً، كانت الوسائل العسكرية دوماً الجزء الأكثر بروزاً والأكثر هيمنة في معظم الأحيان للرد على هذا التهديد.

لكن هذه الأشياء كلها تغيرت مع انهيار الاتحاد السوفياتي؛ فكانت نهاية الاستقطاب الثنائي تعني ثورة في السياسة العالمية، علماً أن التوزع الجديد للقوة في العالم كان غامضاً بادئ ذي بدء. ومن المؤكد أنه بعد ذهاب الاتحاد السوفياتي إلى غير رجعة، لم يعد لدى الولايات المتحدة أي عدو رئيسي. غير أن اقتصادها المتباطئ في مطلع تسعينيات القرن العشرين، فضلاً عن العجز المستمر في الميزانية الفدرالية، لم يكن ليبشر بعهد جديد للتفوق الأمريكي العالمي. بل كان من شأن بروز القضايا الاقتصادية إلى الواجهة وارتباط ذلك مع انحسار التهديد الخارجي، وبأسلوب يذكّر بعشرينيات القرن الماضي، أن جعل اهتمام الأمريكيين موجهاً نحو الداخل؛ فانخفض مستوى الاهتمام بالشؤون الخارجية وهبطت مستويات ميزانية الدفاع بما يزيد عن 40 في المئة عن مستوياتها أيام الحرب الباردة، وتلاشى سريعاً الاهتمام بالأخبار الخارجية، وهيمنت القضايا المحلية على السياسة مثل الرعاية الصحية وإصلاحات الرفاهية والجريمة والإجهاض.

وفي تلك الأثناء بقيت مسألة الأولويات الأساسية في السياسة الخارجية الأمريكية مضطربة تثير القلق، وكذلك كان مصير منفعة القوة العسكرية في بيئة تخلو من أية تهديدات عسكرية ظاهرة. وقدم المحللون تفسيراتهم بأن الجيو - اقتصاد سوف يحل محل الجيو - سياسة، وتجادل العالمون ببواطن الأمور حول ما الذي سيحل محل الاحتواء ليكون الهدف الرئيسي الجديد

لإدارة الدولة بأمريكا: حقوق الإنسان، التعددية التوكيدية، تعزيز التجارة، التدخلات الإنسانية، توسيع ديمقراطية السوق أم تخفيض النفقات السياسية في الخارج أم الحفاظ على التفوق الأمريكي؟[1] وقد نجحت إدارة الرئيس كلينتون في تصحيح المعادلة المالية وفي توسيع الفرص التجارية، وأنهت عقد التسعينيات من القرن العشرين وهي تشرف على طفرة اقتصادية بدا أنها تؤسس لقوة عالمية لأمريكا لعدة عقود مقبلة من السنين. ولكن عندما تدخلت هذه الإدارة في الصومال وهاييتي ويوغوسلافيا السابقة، وحاولت التوسط في صراع الشرق الأوسط، واتبعت دبلوماسية متعاونة مع دول أعداء مثل كوريا الشمالية والصين، غدت السياسة الخارجية لهذه الإدارة مسألة نزاع مرير بين الحزبين[2]. ولم يكن الرئيس كلينتون قادراً على تأسيس فكر استراتيجي مقبول على نطاق واسع يكون المبدأ التنظيمي المحوري الجديد لفن الحكم في فترة ما بعد الحرب الباردة، ودخلت الولايات المتحدة القرن الحادي والعشرين من دون أن تكون لديها فكرة واضحة عن كيفية استخدام قوتها الهائلة.

ثم جاءت أحداث 9/11. عندما تولى الرئيس جورج دبليو بوش مهام منصبه الرئاسي، كان الأمريكيون يعتقدون أن 7 في المئة فقط من مشكلات

(1) يمكن الرجوع إلى عينة تمثيلية لهذه الآراء في مقالة إدوارد ن.لاتواك بعنوان "From Geopolitics to Geo-economics", *The National Interest* 20 (Summer 1990: 17-24; Jeffrey E. Garten, "Business and Foreign Policy", *Foreign Affairs* 76 (May/June, 1997): 67-79; Anthony Lake, "From Containment to Enlargement" (Washington, DC: SAIS/Johns Hopkins University, September 21, 1993); Eugene Gholz, Daryl G. Press, and Harvey M. Sapolsky, "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the face of Temptation", *International Security* 22 (Spring 1997): 5-48; Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs: America and the World, 1990-91* 70 (1990-91): 23-33. For an overview of the Debate, See Barry Posen and Andrew L. Ross, "Competing U.S. Grand Strategies" Chapter 5 in Robert J. Lieber, *Eagle Adrift* (NewYork, Longman, 1997) pp. 100-134.

(2) للحصول على مزيد من التفصيل بخصوص هذه الخلافات حول أمور السياسة انظر: كتاب تيري ديبل *Clinton and Congress: The Politics of Foreign Policy*. Headline Series No. 321 (New York: Foreign Policy Association Fall, 2000.)

بلادهم الكبرى ذات منشأ خارجي، وبعد حصول أحداث 9/11 اعتقدوا أن 41 في المئة من هذه المشكلات كانت كذلك[3]. وعادت السياسة الخارجية إلى سيرتها الأولى، وعاد معها التهديد الذي بدا تبلوره شديد الاحتمال بالرغم من أنه لم يكن بخطورة حرب نووية مع السوفيات. وسرعان ما شنت إدارة الرئيس بوش حربها على الإرهاب على امتداد عالمي، ثم وسعت هذه الحرب لتكون حرباً عالمية على الإرهاب وعلى الدول المارقة التي يمكن أن تدعم الإرهابيين أو أن تهاجم الولايات المتحدة بأسلحة الدمار الشامل[4]. وعاد الإنفاق ليرتفع على القوة العسكرية وعلى الأدوات الأخرى للسياسة الخارجية، ما ساعد بالعودة إلى عجز لا بأس به في الميزانية الفدرالية (على خلفية تخفيض الضرائب التي عمل عليها بوش)؛ غير أن هذه الحرب الجديدة اختلفت عن الحرب الباردة من حيث كونها ساخنة جداً (في أفغانستان والعراق)، وغياب المفاوضات أو أي شكل من أشكال التسوية المؤقتة مع العدو، وبخاصة حيث كانت تهدف إلى النصر وليس إلى التعايش المشترك. لكنها وعلى النحو الذي كان عليه التهديد من موسكو إبان الحرب الباردة، كان تهديد الإرهاب على درجة من الخطورة تكفي لأن تتشكل سياسات خارجية حوله تتوافق مع مقتضياته أكثر مما تتوافق مع المصالح الأكثر تنوعاً. التعاون ضد الإرهاب، على سبيل المثال، أحدث تغييراً جذرياً في علاقات الولايات المتحدة مع روسيا والصين، وفي الوقت نفسه التزمت الولايات المتحدة بالصمت إزاء اهتماماتها بحقوق الإنسان والديمقراطية في هذين البلدين، وغيرهما بهدف بناء تحالفات جديدة ضد الإرهاب مع باكستان ودول وسط آسيا.

ولكن على الرغم من أهميته الحالية، لا يزال الوقت مبكراً لمعرفة ما إذا

(3) Marshall M. Bouton and Benjamin I. Page, *Worldviews 2002: American Public Opinion and Foreign Policy* (Chicago, IL: Chicago Council on Foreign Relations, 2002), p.11. The referenced polls were done in 1998 and 2002.

(4) خطاب الرئيس جورج دبليو بوش أمام جلسة مشتركة للكونغرس وللشعب الأمريكي (Washington, DC: White House Press Office, September 20, 2001).

كان هدف دحر الإرهاب العالمي سوف يظل المبدأ التنظيمي المحوري الجديد لفن إدارة الحكم في أمريكا؟ وربما يصبح المستقبل عصر الإرهاب المضاد، إنما لا تزال ملامح عصر ما بعد الحرب الباردة واضحة للعيان. وأياً كان الحال في المستقبل، تبقى الأهمية المتزايدة للتفكير الاستراتيجي بخصوص الشؤون الخارجية أمراً لا يداخله شك. وطالما أن مكافحة الإرهاب وحماية البلاد من الإرهابيين هما الشغل الشاغل للولايات المتحدة، فهي بحاجة إلى المنطق الاستراتيجي الذي يساعدها في وضع السياسات الكفيلة بإفشال مخططات أعدائها، وفي الوقت نفسه تكفل حماية حرياتها وصيانة مصالحها في عالم يقترب أكثر فأكثر من العولمة. وطالما أن الإرهاب المضاد سيصبح واحداً من أهداف عدة، فسوف يتعين على استراتيجية الشؤون الخارجية أن تبين الطريق أمام الولايات المتحدة عبر كثير من مصاعب وتعقيدات عصر ما بعد الحرب الباردة، بعد أن أخفق صنّاع السياسات في اكتشاف هذا الطريق في تسعينيات القرن المنصرم. والحق يقال، إن فائدة التفكير الاستراتيجي أكثر عمقاً مما قد يشير إليه هذا التقسيم الثنائي، فهو حقاً يساعد في تحديد أين يجب أن يكون موضع التهديد الإرهابي في فن إدارة الحكم في أمريكا، وفي توجيه القرارات التي ستحدد تقريباً الشكل الذي سيكون عليه المستقبل.

وما يجدر التأكيد عليه في هذا السياق، أنه بصرف النظر عما ستحمله لنا الأيام المقبلة، فإن البلاد بحاجة إلى مواطنين ومسؤولين قادرين على التفكير الاستراتيجي في كل ما له صلة بالشؤون الخارجية، وهي بحاجة إلى أشخاص قادرين على فهم المبادئ الاستراتيجية وإدراك العلاقات البينية لها وتطبيقها بأسلوب منظم على جبهة رجال الدولة في العالم. إن الغاية الأساسية لهذا الفصل تتمثل في تعريف استراتيجية السياسة الخارجية ومناقشة خصائصها وميزاتها، والتقديم للمنطق الاستراتيجي الذي سنعتمده في الفصول التالية من هذا الكتاب.

ما هي الاستراتيجية؟

تعني الاستراتيجية، إذا اختزلناها إلى مبادئها الأساسية، طريقة فعل الأشياء. فهي إذاً خطة عمل، لكن هذه الخطة لا ينبغي أن تكون مكتوبة فحسب، بل أن تظل محفوظة في الذهن. وهكذا فإن لكل فرد استراتيجيته - أو لنقل إحساساً بطريقة القيام بعمل ما - لشراء سيارة أو تأليف كتاب أو استثمار أموال أو خدمة مصالح الأمة. غير أن الاستراتيجية، على نحو أكثر دقة، هي خطة لاستخدام الموارد في سبيل تحقيق الأهداف، وعليه لا يمكن فصلها عن العلاقة فكراً وعملاً ما بين الوسيلة والغاية، وما بين الموارد والأهداف، وما بين القوة والغاية والقدرات والنوايا في أي ميدان من ميادين النشاط الإنساني وهي حقاً كذلك[5].

فإذا اتخذنا مصطلح "الاستراتيجية" كذلك، فهو يتضمن المجالين الواسع والضيق معاً. قد يستخدم بشكل ضيق ليعني الخطط أو مسارات العمل التي تصف أهدافاً محددة والأدوات اللازمة لتنفيذها والطريق التي توضح كيفية استخدام هذه الأدوات، تاركة التفكير بكل العوامل المؤثرة في تلك الخيارات للغايات والوسائل لمجال خارج تلك الاستراتيجية الموصوفة. أو يمكن النظر إلى الاستراتيجية بمنظور واسع وعريض على أنها متضمنة للمصالح والتهديدات التي تسوغ الأهداف والقوة والتأثير الداعمين لها، وكذلك العوامل الخارجية مثل الإطار المحلي والدولي الذي يتعين على الاستراتيجية أن تعمل من خلاله. يبدأ هذا الكتاب، كما ينبغي لأي مفكر استراتيجي، بهذه النظرة الواسعة لكنه ينتقل على نحو هادئ وواثق نحو الخاص.

يبدو أن الكتابة عن الاستراتيجية كان منذ مدة طويلة يقتصر على

(5) في كتابه *Strategies of Containment* يتحدث جون لويس غاديس عن الاستراتيجية ويصفها بأنها "تلك العملية التي من خلالها ترتبط الغاية بالوسيلة والنوايا بالقدرات والأهداف بالموارد". (New York: Oxford University Press, 1982), p. viii.

المواضيع العسكرية التي تقفز إلى أذهان الناس بصورة طبيعية كلما رأوا هذه الكلمة، كما يستخدم العديد من المؤلفين هذا المصطلح من دون أي تعديل حين يقصدون بكلامهم الاستراتيجية العسكرية. ومع أن هذه الكلمة قد اكتسبت انتشاراً وقبولاً واسعين في عالم الشركات لتعني الأقسام المختصة بالتخطيط على المدى الطويل، فإن الكلمة لمشتق الصفة "استراتيجي" تؤخذ في كثير من الأحيان بدلالات عسكرية[6]. بيد أن الفكرة الأساسية لهذا الكتاب تقضي بأن التفكير الاستراتيجي أكثر أهمية من أن يقتصر على المواضيع العسكرية. لذلك فإن كلمتي "استراتيجية" و"استراتيجي" لا تعنيان البتة الاستراتيجية العسكرية في بحثنا التالي، إلا إذا استخدمت صفة لهذه الكلمة بهذا المعنى[7]. ولكن بما أن جذور التفكير الاستراتيجي تمتد إلى الفكر العسكري، فقد يفيدنا أن نبدأ بوضع مفهوم استراتيجية الشؤون الخارجية من خلال نظرة نلقيها على الطريقة التي بها استعملت هذه الكلمة في التعبير العسكري، إضافة إلى تطبيقاتها المعاصرة في المجال الأوسع المشتمل على شؤون الأمن القومي.

وطالما أن الحديث عن استراتيجية الشؤون الخارجية بحث له صلة بعلم دلالات الألفاظ، فإن الدقة تقتضي استخدام قاعدتين إرشاديتين متضاربتين نوعاً ما. تنص القاعدة الأولى، على أن المصطلحات يجب تعريفها تعريفاً صارماً ودقيقاً وبطريقة تفيد التحليل الاستراتيجي. والثانية، ينبغي أن تكون التعاريف أقرب ما تكون لاستخدامات الكلمة عند العلماء والممارسين والجمهور العام. والمؤسف أن هذه القاعد الأخيرة تتضمن احتمالات عالية للشك، وذلك التنوع الواسع من التعاريف في الاستخدام العام للكلمة وفي

(6) إبان الحرب الباردة استخدمت على نطاق ضيق لدى مجتمع العاملين بالشؤون الدولية لترمز إلى صنف معين من الأسلحة له قدرات عابرة للقارات.

(7) مع أن الاستراتيجية العسكرية هي موضوع واحد في استراتيجية الشؤون الخارجية، إلا أن القتال في الحروب موضوع متخصص له مؤلفات كثيرة كتبت حوله: ومن هنا فإن هذا الكتاب لا يعالج مسألة الاستراتيجية العسكرية.

البحوث والمؤلفات (كما يوضح ذلك الملحق آ)، يعني أن يحدث في كثير من الحالات خيارات من بين معانٍ مقبولة عديدة. ولكن حيث إنه من غير المفيد إعادة اختراع كلمات تناسب الغايات التي يسعى المرء وراءها، فإن ما سيأتي يلتزم بالاستعمال المقبول الذي تسمح به الفائدة الاستراتيجية.

من الاستراتيجية العسكرية إلى استراتيجية الأمن القومي

ليس ثمة شك أن الاستراتيجية العسكرية تعني تطبيق الوسائل العسكرية لتحقيق الأهداف العسكرية، وإن تبنّى المرء منطق كلاوسفتز (Clausewitz)، فهي تهدف أيضاً لتحقيق الغايات السياسية الأسمى. أما هيئة رؤساء الأركان المشتركة في الولايات المتحدة، فتعرّفها بأنها "فن وعلم استخدام القوة المسلحة لدولة ما لتأمين أهداف السياسة الوطنية من خلال استخدام القوة أو التهديد باستخدامها"[8]. وفي هذا التعريف توجد ثلاثة جوانب تجدر الإشارة لها. أولاً، الوسيلة الوحيدة التي يتناولها هذا التعريف هي الوسيلة العسكرية، "القوات المسلحة لدولة ما"، وثانياً، أخضعت الاستراتيجية العسكرية وجعلت تابعة "للسياسة الوطنية" العليا التي، كما سنرى أدناه، يجب أن ينظر إليها بأنها تعكس الفكر الاستراتيجي عالي المستوى. أما ثالثاً، وبما يثير الاهتمام، فإن التعريف لم يقتصر على الأعمال الحربية صراحة، بل تضمن أيضاً إمكانية تحقيق الأهداف القومية عن طريق التهديد بالقوة وحدها من دون قتال. وقد كان ثمة تمييز عموماً بين الاستراتيجية العسكرية والأعمال التكتيكية التي تتناول النظام الأفضل وترتيبات وتحركات الوحدات أثناء القتال أو تحضيراً للقتال، كما تميزها أيضاً عن فن العمليات الذي يركز ـ بين الاستراتيجية العسكرية والتكتيكات ـ على مسرح العمليات أو المستوى الحربي للحملة[9]. وهكذا نجد أن

(8) معجم *المصطلحات العسكرية*، الصادر عن وزارة الدفاع، مطبوعات هيئة الأركان المشتركة 1 - 02 (June 10,1998)، ص. 287.

(9) اعتمد تعريف "التكتيكات" على مطبوعات هيئة الأركان المشتركة 1 ـ 02؛ وتعريف "فن

الاستراتيجية العسكرية تعالج موضوع استخدام القوة العسكرية على أعلى وأوسع وأعم مستوى.

بالطبع يعرف القادة العسكريون الحديثون جيداً أن هزيمة العدو في ميدان المعركة يعتمد على الاستخدام الفاعل لما هو أكثر من القوة العسكرية ـ هذا إذا لم نتحدث عن النجاح في ما له صلة بالأهداف السياسية للدولة. غير أن ذلك الإدراك أن استخدام القوة العسكرية في الحرب لكي يكون ناجحاً بالكامل يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية أوسع من ذلك تتضمن أدوات عدة غير عسكرية، سوف يفضي إلى فكرة "الاستراتيجية الكبرى" التي هي مفهوم يستخدمه مؤلفون عديدون على نحو يفتقر إلى الانسجام والتناغم، كما يستخدمون مصطلح الاستراتيجية العسكرية[10].

غير أن واحداً من التعاريف الضيقة للاستراتيجية الكبرى هو ذاك الذي قدمه أستاذ العلوم السياسية روبرت آرت، حيث ضمّنه تنوعاً كاملاً من غايات السياسة الخارجية الأمريكية ذات الطبيعة الأمنية وغير الأمنية، لكنه حدد الوسائل التي يعتبرها ذات طبيعة عسكرية بحتة[11]. غير أن تعريفه هذا ضيق جداً حتى إنه ليبدو قريباً جداً من تعريف هيئة الأركان المشتركة للاستراتيجية العسكرية المذكور أعلاه، في ما عدا أنه يشتمل ويتناول تلك الأهداف السياسة القومية التي يقبل بها الاستراتيجيون العسكريون على أنها

العمليات" مصدره هيئة الأركان المشتركة بعنوان *(Doctrine for Unified and Joint Operations)*, Pub 3-0, January 1990.

(10) يقدم بول كينيدي تعريفاً موسعاً للاستراتيجية منطلقاً من التعريف العسكري حصراً في الفصل الأول من كتابه *Grand Strategy in War and Peace* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991) pp. 1-7، والذي يحمل عنوان "الاستراتيجية الكبرى في الحرب والسلم: نحو تعريف موسع". لكنه لا يتجاوز صلتها بالحرب والأداة العسكرية ليقر بأن التفكير الاستراتيجي قابل للتطبيق في كل ما له صلة بالعلاقات الخارجية.

(11) Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003) pp. 1-2; also "A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War," *International Security* 15 (Spring 1991): 6-7.

آتية من السلطة العليا. أما مقاربة الاستراتيجية الكبرى المقابلة لذلك والتي تعد إلى حد ما أكثر شيوعاً فهي تلك التي اعتمدها ب. هـ. ليدل هارت، الذي قال "إن دور الاستراتيجية الكبرى - الاستراتيجية العليا - يتجسد في تنسيق وتوجيه موارد دولة ما أو مجموعة من الدول نحو [هكذا] تحقيق الهدف السياسي للحرب، وهو الهدف الذي حددته السياسة الأساسية"[(12)]. وهنا، وكما في التعريف الذي أطلقته هيئة الأركان المشتركة للاستراتيجية العسكرية، ينظر إلى الأهداف السياسية على أنها خارج مجال الاستراتيجية الكبرى، وأنها قد اكتسبت تعريفاً على مستوى أعلى للسلطة، لكن وسائل قوة الدولة كافة، غير العسكرية والعسكرية معاً، مشمولة بالاستراتيجية الكبرى. بيد أن المعنى الذي أعطاه ليدل هارت للاستراتيجية الكبرى أكثر تقييداً من التعريف الذي أعطته هيئة الأركان المشتركة عند الافتراض بأن الاستراتيجية الكبرى لا تفيد إلا في أوقات الحرب.

غير أن معظم الكتّاب هذه الأيام الذين يستخدمون مصطلح الاستراتيجية الكبرى، يهملون هذه المحدودية وينادون بتطبيق التفكير الاستراتيجي في المجال الأمني أيام السلم، إضافة إلى التخطيط للحرب أو للقتال في الحرب. يقول المؤرخ إدوين ميد إيرل: "ليست الاستراتيجية مجرد مفهوم لأوقات الحرب، بل هي عنصر أساسي متأصل في فن إدارة البلاد في جميع الأوقات"[(13)]. وهكذا تفكير يتضمن بلا شك فكرة أن الاستراتيجية

يعتمد آرت في تعريفه للسياسة الخارجية كما يعرف هذا الكتاب استراتيجية الشؤون الخارجية، وكذلك لا يتيح إجراء أي تمييز بين السياسة والاستراتيجية (انظر الهامش 28). أما دافيد بالدوين فهو يعترض تحديداً على تعريف الاستراتيجية الكبرى، كما يفعل آرت، بأنها أداة واحدة فقط كما لو أن ذلك هو التعريف الأفضل والأكثر أهمية. انظر David A. Baldwin, "Force, Fungibility, and Influence", *Security Studies*, 15 (Summer, 1999): 175.

(12) B.H. Liddel Hart, "The Theory of Strategy", from *Strategy* 2nd rev. ed (New York: Meridian, 1991) p. 322.

(13) Edwin Mead Earle, *Makers of Strategy* (Princeton: Princeton University Press, 1971) p. viii.

الكبرى يجب أن تعنى بعملية الانتقال من السلم إلى الحرب، وبطريقة تأثير مسار الحرب في السلم الذي يعقبها. ومن هذه النقطة لا يوجد أكثر من خطوة قصيرة تقود إلى فكرة أن الاستراتيجية الكبرى الذكية حقاً قد تتفادى الحرب نهائياً، وفي هذا الصدد أشار المفكر الاستراتيجي العسكري الصيني سن تزو (Sun Tzu) منذ نحو 2500 عام مضت: "إن إخضاع العدو دون قتال هو ذروة المهارة"(14). والحق يقال إن بعض الكُتّاب من أمثال إيرل (Earle) وجون كولنز (John Collins)، يؤكدون أن الاستراتيجية الكبرى الناجحة "تخفف من الحاجة إلى العنف" وأنها "تدمج معاً سياسات وأسلحة دولة ما بشكل يجعل اللجوء إلى الحرب أمراً غير ضروري، أو إن كان ضرورياً بحيث يكون اللجوء إليه بأقصى درجة من فرص النصر"(15).

غير أن العديد من المؤلفين الذين كتبوا عن الاستراتيجية الكبرى يذهبون أكثر من ذلك، حيث يضعون الصلة بين الاستراتيجية والحرب في المقام الثاني ويقولون إن التفكير الاستراتيجي يجب أن يطبق في ميدان الأمن القومي بأسره. وهذه هي المقاربة التي اتبعها جون لويس غاديس (John Lewis Gaddis) في دراسته الشهيرة التي وضعها في كتابه *(Strategies of Containment)* حيث درس وحلل الاستراتيجيات التي اتبعتها الإدارات الأمريكية منذ إدارة الرئيس هاري ترومان لاحتواء توسع الاتحاد السوفياتي. وقد اشتملت هذه الدراسة على أدوات قوة الدولة جميعاً، كما ركز التحليل على الطريقة المتبعة في اختيار الأدوات وطريقة استخدامها المستمدة من مفاهيم تلك الإدارة المتعلقة بالمصلحة القومية والنظام الدولي والتهديدات التي

(14) Sun Tzu, *The Art of War*, Samuel B. Griffith, trans. (London: Oxford University Press, 1963), p. 77.

(15) عبارة "تخفف ..." أخذت من كتاب: John Collins, *Grand Strategy: Principles and Practices* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, (1973): 15. أما عبارة "تدمج معاً ..." فهي من كتاب Earle, *Makers of Strategy*, P. viii

يشكلها هذا النظام والإطار المحلي بما في ذلك التوجهات السائدة بخصوص الموارد المتاحة للدفاع. وهكذا أصبحت الاستراتيجية الكبرى عند غاديس مصطلحاً مرادفاً تقريباً للمصطلح الجديد "استراتيجية الأمن القومي"، التي عرّفتها لجنة من الكونغرس بأنها "فن وعلم توظيف واستخدام القوى السياسية والاقتصادية والسيكولوجية للدولة، إضافة إلى قواتها المسلحة إبان الحرب والسلم في سبيل ضمان الأهداف القومية"[16]. وفي يومنا هذا يستخدم معظم الباحثين الذين كتبوا عن الاستراتيجية الكبرى هذا المصطلح بطريقة لا يمكن التمييز بينها وبين تعريف مصطلح استراتيجية الأمن القومي. ومثال ذلك ما كتبه كريستوفر لاين (Christopher Layne).

> "الاستراتيجية الكبرى ... هي تلك العملية التي تقوم بها دولة ما للمطابقة بين الغايات والوسائل سعياً إلى تحقيق الأمن. أما الاستراتيجية الكبرى في وقت السلم فتشمل ما يلي: تعريف المصالح الأمنية للدولة؛ وتحديد الأخطار التي تتهدد تلك المصالح؛ وتخصيص الموارد العسكرية والدبلوماسية والاقتصادية للدفاع عن مصالح الدولة"[17].

لكن غاديس لا يزال يستخدم مفهوماً ضيقاً نسبياً للأمن، حيث كان ذلك مناسباً لعصر الحرب الباردة، وكانت بحوثه في كتابه ذاك تركز على الاستراتيجيات الموجهة نحو تحقيق هدف وحيد هو الأكثر أهمية فحسب،

(16) U.S. Congress, House of Representatives, *Report of the [Skelton] Panel on Military Education of the One Hundredth Congress of the Committee on Armed Services,* April 21, 1989 (Washington, GPO, 1989) p. 26. يستخدم هذا التقرير التعريف الوارد في مطبوعات هيئة الأركان المشتركة لمصطلح "الاستراتيجية القومية"، وذلك بتغيير اسمها إلى استراتيجية الأمن القومي.

(17) Christopher Layne, "Rethinking American Grand Strategy" *World Policy Journal,* (Summer, 1998): 8.

ألا وهو احتواء الاتحاد السوفياتي. ولكن تزامناً مع اتساع استخدام التفكير الاستراتيجي الذي تحدثنا عنه آنفاً، كانت مفاهيم الأمن تشهد تطوراً نوعياً؛ فقد توسع تعريف الأمن منذ بداية سبعينيات القرن العشرين ليشمل مجالات عدة تتجاوز حدود حماية الدولة من الاعتداءات العسكرية، حيث شهد العالم نشوء الاعتماد المتبادل على المستوى العالمي وتنامي المخاوف بخصوص مشكلات عالمية مثل الاتجار بالمخدرات، ونقص الغذاء العالمي، والهجرة غير المنضبطة، وتلوث الكرة الأرضية والتغيرات المناخية، والإرهاب[18]. وكان من الطبيعي أن تتسارع هذه الأحداث مع انهيار الاتحاد السوفياتي وانتهاء الحرب الباردة[19]. والنتيجة التي نلاحظها اليوم تتمثل في النظرة الواسعة جداً للاستراتيجية الكبرى أو استراتيجية الأمن القومي، وكما قال رئيس أكبر مؤسسة فكرية في واشنطن في أواخر عقد الثمانينيات من القرن المنصرم:

> "اليوم وأكثر من أي وقت مضى نرى الأمن عسكرياً واقتصادياً معاً، ويجب أن يرتبط الاثنان معاً باستراتيجية كبرى. غير أن الاستراتيجية الكبرى في الغرب يجب أن تكون أكثر من ذلك، بمعنى أنها يجب أن تشتمل على العوامل السياسية والدبلوماسية والتكنولوجية، وحتى الثقافية والأخلاقية. يجب أن تكون طريقة شاملة للتعامل مع عناصر القوة الوطنية كافة، تطابق بين الغاية والوسيلة وتربطهما معاً بالالتزامات والدبلوماسية وتضمن أن تعملا في انسجام وتناغم تامين"[20].

(18) The classic text, of course, is Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).

(19) انظر على سبيل المثال: Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", *Foreign Affairs* 68 (Spring 1989): 162 - 177; and Theodore Sorensen "Rethinking National Security, "*Foreign Affairs* 69 (Summer, 1990): 1-18.

(20) David M. Abshire, *Preventing World War III: A Realistic Grand Strategy* (New York: Harper and Row, 1988), p. 13.

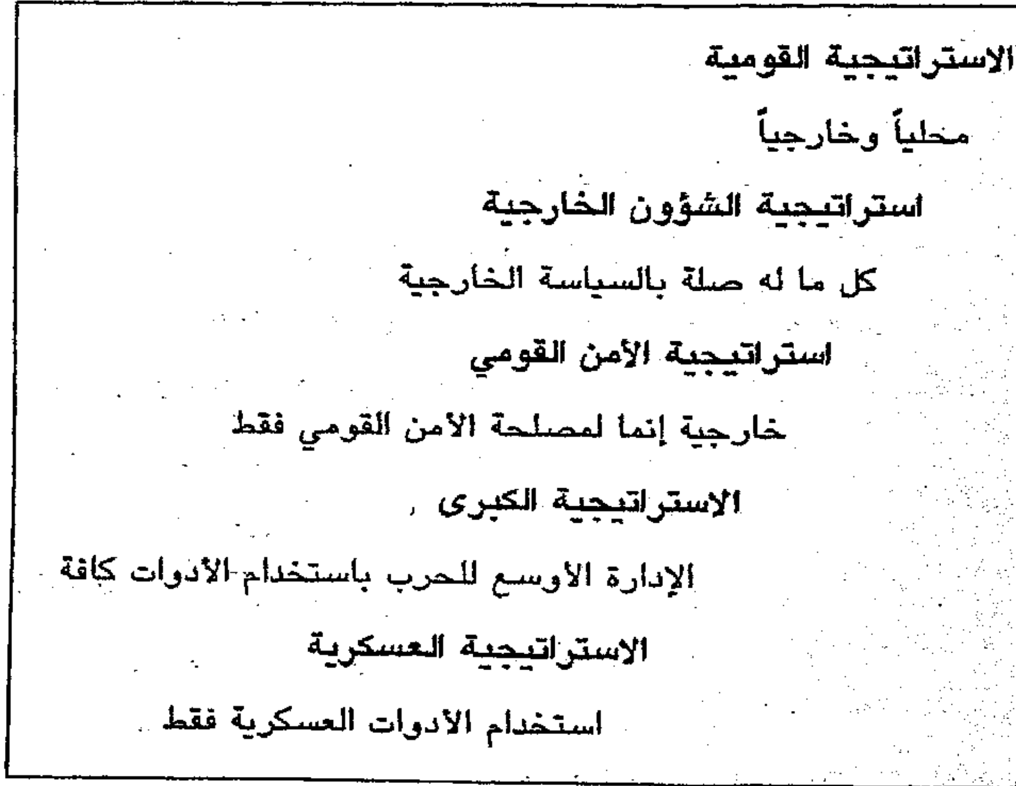
المعاني الكثيرة للاستراتيجية

نستنتج من التحليل أعلاه، أن تطور الفكر بخصوص أي موضوع - لا على التعيين - قلما يكون عملاً ممنهجاً ودقيقاً. وهكذا نجد حالياً تعاريف الاستراتيجية الكبرى واستراتيجية الأمن القومي غائمة تفتقر إلى الوضوح، فنرى أنه يتوجب على كل عالِم (وهو يفعل ذلك حقاً) أن يبدأ عمله البحثي بتقديم تعريفات جديدة للمصطلحات[21].

تؤكد هذه الدراسة على أن مصطلح "الاستراتيجية الكبرى" يجب أن يخصص للاستعمال الذي حدده لها ليدل هارت (Liddel Hart). أي، بأنها تمثل أوسع تخطيط للحرب وإدارتها، بحيث تشتمل على أدوات السياسة كافة، العسكرية وغير العسكرية، وبحيث تتكيف بطريقة تلبي فيها الأهداف السياسية للدولة، وتأخذ في اعتبارها كيف ستؤثر الأعمال الحربية في السلم الذي سيعقبها. غير أن هذا التعريف لا يتوافق مع الاستخدام العام لمصطلح الاستراتيجية الكبرى في الكثير من البحوث والمؤلفات الحديثة، ذلك أنه يستبعد عن قصد الجهود التي تبذلها الدولة للحفاظ على الأمن إبان السلم؛ فهذه الجهود تتضمنها هذه الدراسة تحت عنوان "استراتيجية الأمن القومي"، وتقتصر على الأهداف ذات الصلة بشكل رئيسي بحماية الأمن الطبيعي للدولة من العدوان، الذي يعتقد أنه المجال الأكثر أهمية من مجالات المصلحة القومية، إنما بعيداً عن المجال الأوحد الذي ينبغي أن يتناوله التفكير الاستراتيجي[22]. وعلى هذا الأساس تتضمن استراتيجية الأمن القومي استراتيجية كبرى حدد لها تعريف مناسب وصحيح، بحيث تعمل هذه الأخيرة من خلال الأولى حين تكون الدولة في حالة حرب، وحيث تتماهى الاستراتيجيتان بحيث يصعب التمييز بينهما كلما غدت الحرب أكثر شمولاً

(21) انظر الملحق (أ) حيث يتضمن عدداً من التعاريف.
(22) انظر تصنيفات المصلحة القومية في الفصل 4.

(انظر الشكل 1 ـ 1)[23]. وأخيراً، لا بد من القول إن مصطلح "الاستراتيجية القومية" المستخدم تبادلياً في كثير من الأحيان مع الاستراتيجية الكبرى أو استراتيجية الأمن القومي يجب أن يقتصر في معناه على التفكير الاستراتيجي المطبق في ذاك التنوع الكامل للسياسة العامة محلياً وعالمياً على السواء[24].



الشكل (1-1): تراتبية الاستراتيجيات

(23) إبان الحرب العالمية الثانية، على سبيل المثال، كان من الصعب تصور أية مسألة خاصة بالسياسة الخارجية من دون أن يكون لها صلة بالحرب، لذلك كان من الطبيعي أن يقال إن الاستراتيجية الكبرى واستراتيجية الأمن القومي مترادفتان تقريباً. غير أن حرب الخليج (1990 ـ 1991)، شهدت استمراراً للعديد من المخاوف المتعلقة بالأمن القومي دونما إشارة إلى الحرب (مثال: مصير الصواريخ النووية في الاتحاد السوفياتي المنهار). وهنا يمكن القول إن استراتيجية الأمن القومي أصبحت مستقلة وإن الاستراتيجية الكبرى المستخدمة في مواصلة الحرب حتى نهايتها هي جزء واحد منها.

(24) كما أشرنا، فقد عرّفت لجنة سكيلتون (Skelton) استراتيجية الأمن القومي تعريفاً مماثلاً بدقة لتعريف هيئة الأركان المشتركة للاستراتيجية الكبرى، يمحو ما بينهما من فوارق.

لكن استراتيجية الأمن القومي كما يدل تعريفها المشار إليه أعلاه، لا تزال تترك حيزاً لا بأس به للشؤون الخارجية بعيداً عن مجالها العام، وبحاجة إلى وضوح ودقة الفكر الاستراتيجي. وقد تنبأ أستاذ العلوم السياسية هانز مورغنثاو (Hans Morgenthau) بهذا النوع الموسع للاستراتيجية حين قال:

"إن ما يقوم به دبلوماسيو دولة ما بإدارة الشؤون الخارجية لهذه الدولة من أجل قوة الدولة إبان السلم، يماثل ما يفعله القادة العسكريون بالاستراتيجية والتكتيك العسكريين إبان الحرب من أجل قوة الدولة. إنه فن تجميع العناصر المختلفة للقوة القومية لكي تحدث معاً أكبر الأثر على تلك النقاط في الموقف الدولي التي تعنى بالمصلحة القومية بشكل مباشر جداً"[25].

يتضح لنا من هذا الكلام أن مورغنثاو كان يذهب إلى ما هو أبعد من استراتيجية الأمن القومي، فيصل إلى مفهوم أكثر اتساعاً سوف ندعوه الآن "استراتيجية الشؤون الخارجية". وعوضاً عن توسيع مصطلح "الأمن القومي" إلى ما هو أكثر من معناه التقليدي المحدد بالحماية من العدوان العسكري، فإن هذا المفهوم يتضمن أي هدف لا على التعيين سواء كانت له صلة بالأمن أم لا، ويخدم مصالح الأمة في علاقاتها الخارجية[26]. وأما ما له

(25) Hans J, Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. Rev. (New York: Alfred A. Knopf, 1973) p. 146.

(26) مع انه يعرّف مصطلح الاستراتيجية وكأنه يقصد الاستراتيجية العسكرية ـ "خطة لاستخدام الوسائل العسكرية لتحقيق غايات سياسية" ـ إلا أن ريتشارد بيتس يوضح أيضاً أن لهذا المصطلح تطبيقات أوسع، حيث يقول: "الاستراتيجيات هي سلسلة من العلاقات بين الوسيلة والغاية تمتد عبر مستويات عدة للتحليل ابتداء من تحركات الوحدات في اشتباكات محددة وعبر حملات أكثر اتساعاً وحروب كاملة واستراتيجيات كبرى وسياسات خارجية ... والمنطق عند كل مستوى يفترض به أن ينظم المستوى الأدنى منه ويخدم المستوى الأعلى منه "Is Strategy an Illusion?" *International Security* 25 (Fall 2000): 6.

صلة بالوسائل، فهو يرى القوة العسكرية واحدة من عدد لا بأس به من أدوات السياسة وقد تستخدم أو لا تستخدم بالتنسيق مع الأدوات الأخرى كما قد تقتضي الاستراتيجية. إذاً يمكن تعريف استراتيجية الشؤون الخارجية باختصار أنها خطة مكتوبة أو ذهنية تتطور باستمرار من أجل الاستخدام المنسق لجميع أدوات قوة الدولة في سبيل العمل على تحقيق الأهداف والمقاصد التي تحمي المصلحة القومية وتعززها(27).

بيد أن هذا التعريف ليس سوى البداية، حيث ينبغي لنا أن ننظر من منظور أكثر اتساعاً إلى طبيعة التفكير الاستراتيجي قبل أن نتفهم معناه فهماً كاملاً. ولكن لا بد أولاً من التمييز بين الاستراتيجية بكل معانيها و"السياسة". إن أفضل تعريف للسياسة هو أنها البيانات والأعمال التي تقدمها أو تقوم بها الحكومة، وهي مخرجات ما يدعى في معظم الأحيان "العملية السياسية" التي تحدث داخل وفي ما بين الوزارات والوكالات التابعة للسلطة التنفيذية للحكومة الفدرالية وبينها وبين الكونغرس. والاستراتيجية، كما نستخدمها في هذه الدراسة، يجب أن تعتبر المدخلات لهذه العملية، أو لنقل هي الخطة الإرشادية المدروسة جيداً والتي يتمثل دورها في توجيه السياسة وتحديد ما ينبغي على الحكومة أن تقوله وتفعله(28).

(27) هذا التعريف وثيق الصلة ببعض التعاريف التي وضعت للاستراتيجية الكبرى التي عرّفها بول كينيدي بقوله إنها "مقدرة قادة الأمة على وضع العناصر العسكرية وغير العسكرية كافة معاً من أجل حماية وتعزيز مصالح الدولة بعيدة المدى (أي في زمن الحرب وزمن السلم معاً)" (*Grand Strategies in War and Peace*, p. 5).

(28) يحاول روبرت آرت، بعد أن يتجاهل ذلك التمييز الوظائفي بين الاستراتيجية والسياسة، أن يميز بين الاستراتيجية الكبرى والسياسة الخارجية، وذلك من خلال جعل الأولى تقتصر على الأدوات العسكرية؛ ووضعه تعريفاً للثانية يشبه إلى حد بعيد التعريف الذي وضعته لاستراتيجية الشؤون الخارجية. "تختلف الاستراتيجية الكبرى ... عن السياسة الخارجية في مجال أساسي واحد. وتعريف السياسة الخارجية لدولة ما يعني أن يضع المرء التنوع الكامل للأهداف التي تسعى الدولة وراءها في هذا العالم، ثم تقرر كيف ينبغي دمج واستخدام جميع أدوات فن الحكم - القوة السياسية والقوة العسكرية والقوة الاقتصادية والقوة الأيديولوجية - في سبيل تحقيق تلك الأهداف. والاستراتيجية الكبرى تعنى أيضاً بالأهداف جميعها التي تسعى الدولة في

إنه لمن النادر على نحو استثنائي أن تقدم البيروقراطية مهما كان نوعها استراتيجية ذات ترابط منطقي، والأشد ندرة أيضاً أن تصدر الاستراتيجية من صراع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لحكومة ديمقراطية. لهذا فإن أفضل توصيف يمكن أن يقال عن التفكير الاستراتيجي إنه أداة تستعين بها هيئة صغيرة أو فرد في التخطيط للسياسة من خلال محاولاتها الجادة لتقرير نوع المخرجات التي تريدها هذه الهيئة من العملية السياسية[29]. وربما يضطر هؤلاء الأفراد في حكومة ديمقراطية لأن يدخلوا في نزاع مع أفراد آخرين (قد تكون لديهم رؤية استراتيجية مختلفة)، لعله يبدو صراعاً لا نهاية له لجعل الاستراتيجية التي يفضلونها تسود تلك العملية، ومن خلال عملهم هذا يقررون البيانات والأعمال ـ السياسات ـ الخاصة بالحكومة في جميع فروعها ووزاراتها[30]. وما يجدر ذكره أن بعض هذه الرؤى المتعارضة تتولد في المراكز الفكرية أو في الجامعات التي تتمثل

سبيلها، لكنها تركز بشكل رئيسي على كيفية استخدام القوة العسكرية لتحقيقها. وهي توصي وتوجه حول كيفية استخدام الأداة العسكرية لتحقيق أهداف سياستها الخارجية". (*A Grand Strategy for America*, pp. 1-2).

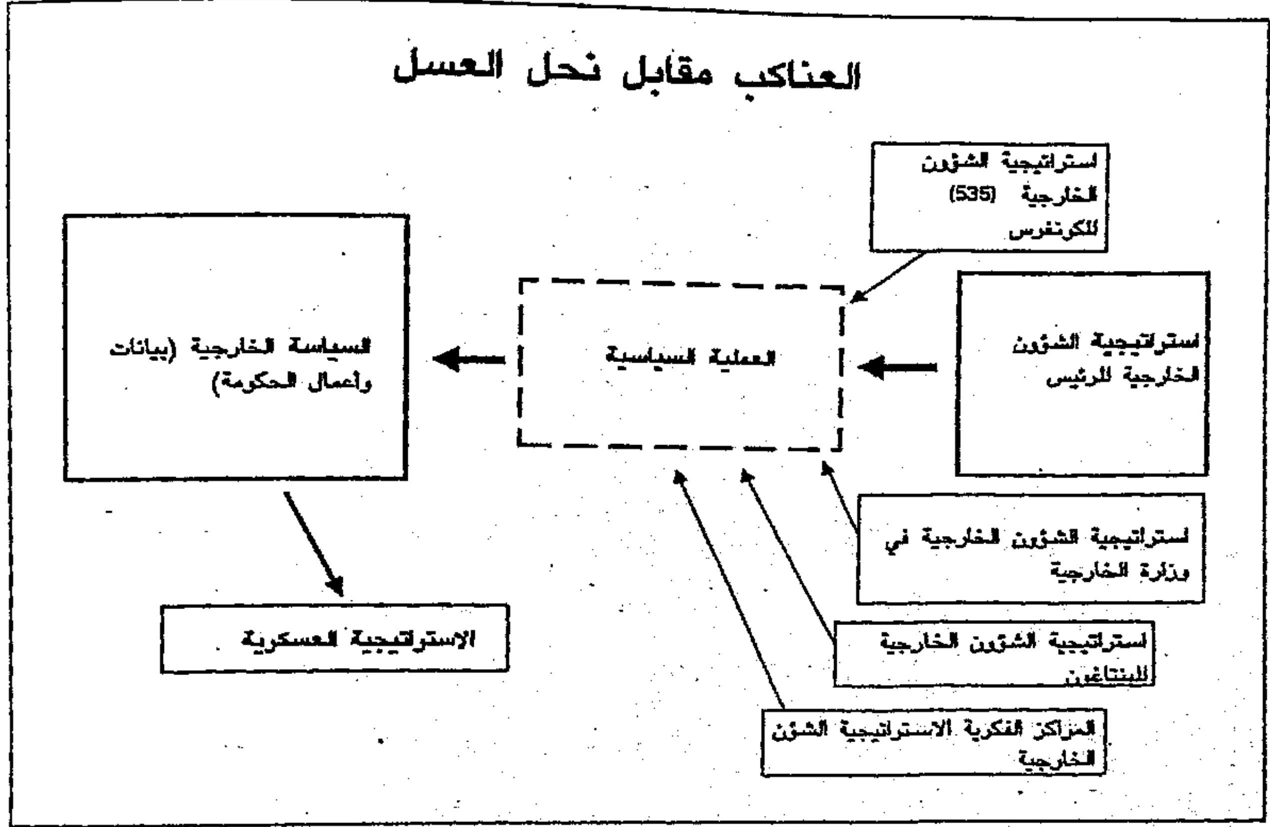
(29) هؤلاء الموظفون يتواجدون في أماكن مختلفة داخل السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة، لكنهم في كثير من الأحيان لا يستخدمون لهذا الغرض. موظفو تخطيط السياسة في وزارة الخارجية يعملون دوماً على حل المشكلات وإطفاء الحرائق، وهم الذراع المختص بكتابة خطابات الوزير في مكتبه، أما وكيل وزارة الدفاع للشؤون السياسية في البنتاغون، فهو يكرس وقته الكامل للأنشطة اليومية لهذه الوزارة؛ أما موظفو مجلس الأمن القومي في البيت الأبيض ـ الذي يعد الهيئة الاستراتيجية الأكثر مركزية والأقوى أهمية في واشنطن ـ فقد كان يدير شؤونه في معظم الأحيان موظفون لا يملكون المهارات المطلوبة أو إمكانية الوصول إلى الرئيس بما يقتضي الجهد الاستراتيجي الناجح.

(30) وهذا بالطبع ما يميز استراتيجية الشؤون الخارجية عما كان يسمى بـ "النموذج العقلاني للاعبين" في عملية صنع القرار الحكومي. انظر Graham Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis" *American political Science Review* 63 (September 1969): 689-718. والاستراتيجية ليست نموذجاً لعملية صنع القرار إطلاقاً، بل هي عملية فكرية جيدة التنظيم تحدث قبل أن تبدأ العملية السياسية لكي تجرب عملها السحري المميز. والخبير الاستراتيجي ليس بالسذاجة التي تسمح له أن يظن أن أفكاره سوف تصبح سياسة. وهو يدرك أنه ما لم يعرف أين يريد الذهاب وكيف يصل إلى هدفه وبمن يستعين فليس له حظ في دفع العملية السياسية بالاتجاه الذي يفضله.

فيها نخبة من المفكرين، وبعضها من إنتاج المصالح الخاصة في المجتمع عموماً، وبعضها يأتي من الكونغرس الذي يتحكم بالميزانية الفدرالية ويسن القوانين التي بموجبها يتعين على الرئيس أن يعمل، وبعضها تضعه الوزارات والوكالات التابعة للسلطة التنفيذية التي تتحكم بأدوات إدارة الدولة والتي من خلالها تتصرف الحكومة في ما يتعلق بالشؤون الخارجية.

وقد استخدم القائد الأعلى السابق لقوات الحلفاء الجنرال جون غالفن (John Galvin)، في أوروبا صورة العناكب ونحل العسل، ليشير بأنه لا ينبغي للخبراء الاستراتيجيين أن ينسجوا مجرد خيوط عنكبوتية كاملة للمنطق بمعزل تام، وإنما أن يكوّنوا أيضاً إجماعاً في الرأي حول مشروعاتهم من خلال تلاقح الأفكار وحشد الدعم (انظر الشكل 1 ـ 2)[31]. وبالطبع سوف تكون بعض الخطط المدروسة جيداً أكثر قبولاً من غيرها لدى اللاعبين الأساسيين في هذه العملية، وحيث إن الاستراتيجية غير القابلة للتنفيذ لا تفيد على الإطلاق، فإن احتمالات النجاح في ذاك الصراع الهادف إلى تحديد السياسة لا بد وأن يؤثر بكل تأكيد في مخططات الخبير الاستراتيجي. غير أن هذا الكتاب يتحدث عن العناكب وليس عن نحل العسل، إنه يحكي قصة الطريقة التي بها ينسج الخبراء الاستراتيجيون شبكاتهم العنكبوتية، ولا يتحدث عن الطريقة التي بها يسيطر صناع القرار في العملية السياسية؛ فالسياسة يجب أن تكون من دون شك مرآة تعكس الاستراتيجية، لكنها ليست كذلك في معظم الأحيان، وإن فعلت ذلك فإنما جزئياً فحسب. وعندما تسوء الأحوال في السياسة الخارجية، يطرح السؤال دوماً عما إذا كان السبب في الخطأ هو استراتيجيات خاطئة، أم أن السبب يكمن في ترجمة هذه الاستراتيجية إلى سياسة، أي، ما إذا كان المسؤول عن الخطأ هم العناكب أم نحل العسل.

(31) من شهادة له أمام لجنة لونغ (Long)، وهي لجنة التخطيط الانتقالي التابعة لجامعة الدفاع الوطني ـ مركز التحليل التابع لسلاح البحرية 1/6/1989.



الشكل (1 - 2): السياسة والاستراتيجية

أما توصيف الاستراتيجيات أنها مدخلات للعملية السياسية وأن السياسة الخارجية هي مخرجات، فلا ينبغي أن يعني أن الاستراتيجيات ليست فرعاً للسياسات فحسب. بل إن مسألة الأولوية تختلف بحسب الحال وطبقاً لمستوى الحكومة التي من أجلها توضع الاستراتيجيات والسياسات. ومع أن استراتيجيات الشؤون الخارجية واستراتيجيات الأمن القومي تخص المستويات العليا للحكومة، إلا أن ثمة استراتيجيات أخرى يضعها مسؤولون في المستويات الدنيا بهدف تنفيذ القرارات الخاصة بالسياسة التي يتخذها رؤساؤهم. وهذا هو المقصود حين تعرّف هيئة الأركان المشتركة الاستراتيجية العسكرية بأنها توظيف القوات المسلحة "لضمان أهداف السياسة القومية"؛ فرؤساء الأركان هؤلاء يضعون استراتيجية عسكرية بغية تنفيذ الأهداف والمقاصد التي تعد مخرجات العملية السياسية بمستوى أعلى،

وهي مخرجات ينبغي لها أن تكون منعكساً لتوجيهات من استراتيجية للشؤون الخارجية على المستوى الأعلى. والأهداف التي وضعتها الاستراتيجية العسكرية لرؤساء الأركان سوف تنفذ عندئذ من خلال استراتيجيات وخطط عملياتية وقرارات تكتيكية من القادة وفق التسلسل[32]. وهذا النوع نفسه للتفاعل بين وضع الاستراتيجية وصنع القرار يحدث (أو ينبغي أن يحدث) داخل وزارة الخارجية وغيرها من الجهات التابعة للحكومة المدنية المسؤولة عن تنفيذ العناصر غير العسكرية لسياسات الدولة الخارجية والأمن القومي. ولكن خلافاً لتلك القصة المعروفة عن الدجاجة والبيضة، ينبغي أن تأتي الاستراتيجية أولاً بالتأكيد وعلى كل مستوى، وبخاصة على المستويات العليا للحكومة[33].

وأخيراً، لا بد من الإشارة إلى أن المفاهيم الاستراتيجية التي يناقشها هذا الكتاب لا ينبغي أن تخصص حصراً لاستخدام الحكومة الوطنية أو الحكومة بالمطلق. ومع أن هذه الفكرة تتعرض بسهولة للمبالغة، إلا أنه من الملاحظ في عالم اليوم الذي يتزايد فيه التواكل والاعتماد المتبادل، أن كلاً من الحكومات المحلية والبلديات وكذلك عدداً لا بأس به من اللاعبين في القطاع الخاص وفي ما بين الحكومات من غير الدول، تشغل نفسها في أنشطة دولية تتعدى على كل ما كان يعد سابقاً منطقة خاصة بالدولة

(32) هذا التمييز بين الاستراتيجية والسياسة هو مفتاح الوضوح الذي يبحث عنه ريتشارد ك. بيتس، حين يشكو أن "ما يسمى استراتيجية قومية في البنتاغون واستراتيجية كبرى عند الكثير من المؤرخين وأصحاب النظريات، تتداخل كثيراً مع السياسة حتى ليصعب التمييز بينهما." لكن هذا الخلط بين الاثنين يتلاشى إذا رأى المرء أن الاستراتيجية هي مدخلات في العملية السياسية والسياسة هي من المخرجات". The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations", *Joint Forces Quarterly* 29 (Autumn / Winter 2001-2002): 23-30.

(33) كما قال غريغوري فوستر: "إن النزعة الطبيعية عند المرء أن ينظر إلى الاستراتيجية على أنها تدعم السياسة، وهي الموزاييك الذي فيه تتخذ أجزاء سياسة محددة مواقعها المناسبة، فتقدم العناصر المهمة للوضوح والترابط المنطقي والانسجام على مدى الزمان". Gregory D. Foster, "Missing and Wanted: A U.S. Grand Strategy," *Strategic Review* 13 (Fall, 1985): 14

حصراً(34)؛ لهذا فإن مهارات التفكير العقلاني الاستراتيجي التي نعرضها في هذا الكتاب قابلة للتكيف لدى هذه الجماعات بافتراض أن لها مصالحها الخاصة التي تسعى إلى تحقيقها وإلى تنفيذ الوسائل الخاصة بسياساتها. وبما أن مجال شؤونها الخارجية يبدو من حيث التعريف أقل شمولاً من ذاك العائد إلى حكومة وطنية، فإن المعادلات الاستراتيجية لديها ستكون أقل تعقيداً، إنما الحاجة إلى فكر منظم في مجالات اهتمامها قد لا يكون أقل كثافة. لجميع المنظمات والأفراد أهدافها المرغوبة الكثيرة ووسائل محدودة ومصالح متضاربة، لكن المنطق الاستراتيجي يزوّدها بطريقة تفرز بها هذه الأهداف وتحددها بحيث تعطي أفضل الأثر.

خصائص استراتيجية الشؤون الخارجية

تؤسس لنا المناقشة الآنفة، المجال العام لاستراتيجية الشؤون الخارجية وترسم حدود ما تتضمنه وما تستبعده وموقعها في عالم السياسة الخارجية الذي يكثر النقاش العام فيه. لكن كل ما فعلناه حتى هذه اللحظة هو مجرد بداية استفسار عن طبيعتها وخصائصها؛ فما الشيء الذي يجعل التفكير الاستراتيجي مختلفاً وأكثر فائدة من السبل الأخرى للتفكير في الشؤون الخارجية؟ لقد عرفنا أن الاستراتيجيات كلها تبحث في العلاقة بين الغاية والوسيلة وكيف يمكن استثمار الموارد لغرض تحقيق الأهداف. ولكن في إطار هذا التوصيف الواسع توجد ست خصائص للاستراتيجية يجدر بنا استجلاؤها وسبر أغوارها. واستراتيجيات الشؤون الخارجية، مثل غيرها من الاستراتيجيات، توصف بالشمول، والمدى الطويل، وتعنى بالوسائل الضرورية لتنفيذها، وهي هادفة، ومنسقة داخلياً ومترابطة منطقياً، وهي أيضاً تفاعلية.

(34) انظر على سبيل المثال: Michael Clough, "Grass Roots Policymaking", *Foreign Affairs* 73 (January - February, 1994): 2-7; also Jessica Tuchman Mathews, "Power Shift" *Foreign Affairs* 76 (January - February, 1997): 50-66.

1 ـ الشمول

تحاول استراتيجية الشؤون الخارجية أن تنظر إلى الصورة بكاملها وأن تكون شاملة وليست حصرية؛ جيدة البنية ومنظمة وليست عشوائية أو عرضية أو تدريجية في مقاربتها؛ فالنزعة الطبيعية عند صنّاع السياسة الذين تواجههم أزمات متتالية أن يتناولوا المشكلة الأحدث، ويحاولوا حلها أو التعامل معها في الحد الأدنى. وخلافاً لذلك، تقوم استراتيجية السياسة الخارجية ببذل الجهد الواعي لدراسة التنوع الكامل للقضايا ذات الصلة بعلاقات الدولة الخارجية، تلك التي لها صلة بالاهتمامات الوظائفية (مثل السكان أو البيئة أو التجارة أو التكاثر أو الانتشار)، وكذلك تلك التي لها صلة بأقاليم وبلدان العالم[35]. بعدئذٍ، يصبح صنّاع السياسة، وبعد أن يتسلحوا بفنون إدارة الدولة والحكم، أكثر قدرة على التفكير ملياً بالاستجابات المحتملة لأزمات اليوم ونتائجها، ليس الأزمة ذاتها فحسب، وإنما جميع الأمور الدولية والمحلية الأخرى التي تهم الدولة. يقول زبيغنيو بريجنسكي (Zbigniew Brezezinski) مستشار الأمن القومي في إدارة الرئيس كارتر: "السياسة ذات التركيز الاستراتيجي هي تلك التي ... تطور مقاربة أكثر اتساعاً ـ تجمع بين الاستراتيجية والتكتيك ـ في ما له صلة بأهداف محددة إقليمية أو وظيفية"[36].

واستراتيجية الشؤون الخارجية شاملة أيضاً من حيث حاجتها للسيطرة والتحكم، وبهذا المعنى فهي تجسد الاتساع الذي يصفه جيداً مصطلح الاستراتيجية "الكبرى". وقد وصفها جون كولينز كما يلي:

(35) تبدأ لائحة جون غاديس لخصائص وسمات الاستراتيجية الكبرى بالحديث عن اتساع الاستراتيجية: فهي "تقتضي أخذ المعلومات من مبادئ مختلفة عديدة، وتقييمها حدسياً وليس نظامياً وبعدئذ التصرف"، وأثناء ذلك كله تتغاضى عن "ضحالة معينة" لكي تبقى عريضة وواسعة. The Past and Future of American Grand Strategy, *Charles S. Grant Lecture*, Middlebury College (April 21, 2005).

(36) "The NSC's Midlife Crisis," *Foreign Policy* 69 (Winter 87-88): 96.

> "الاستراتيجية العسكرية هي من أختصاص الجنرالات. والاستراتيجية الكبرى هي مسؤولية رجل السياسة. والاستراتيجية الكبرى تحكم الاستراتيجية العسكرية التي هي عنصر واحد فقط من عناصرها"[37].

وكما جرى تعريفها في هذه الدراسة، فإن استراتيجية الشؤون الخارجية "أكبر" من الاستراتيجية الكبرى ذاتها، ذلك أن مقاصدها تتمثل في محاولة توحيد السياسة العامة كلها في ما له صلة بالعلاقات الخارجية، وليس تلك الجوانب المتعلقة بالحرب والأمن وحسب. ولكي تكون ذات فاعلية وأثر، ينبغي لها في المستوى الأعلى أن تتحكم بعناصر السياسة كافة التي لها صلة بعلاقات الدولة الخارجية، بما في ذلك جميع السياسات والاستراتيجيات التي تندرج تحتها، (كما هي ممثلة في الشكل 1 - 1).

2 ـ بعد المدى

لا ينطبق الاتساع الاستراتيجي على الموضوعات العديدة فحسب، بل ويشمل أيضاً الزمان؛ فالاستراتيجية تحاول أن تنظر إلى المستقبل وبذلك تساعد في تركيز اهتمام صناع السياسة ليس على ما هو مستعجل فحسب، بل وما هو مهم أيضاً. والحق يقال إن الاستراتيجيات الناجحة في الشؤون الخارجية بحاجة لأن تأخذ في نظر الاعتبار عدداً لا بأس به من السنين، خمس سنوات، أو عشر سنوات أو خمس عشرة وربما عشرين سنة أو يزيد. وهذا ما أكده هنري كيسنجر (Henry Kissinger)، مستشار الأمن القومي ووزير الخارجية في إدارتي الرئيسين نيكسون وفورد، حيث قال: "إن أكثر المبادرات

(37) Collins, *Grand Strategy: Principles and Practices*, p. 15.

أهمية في السياسة الخارجية تقتضي إعداداً مضنياً، لكن نتائجها قد لا تظهر في شهور أو سنين"[38]. وحين تساءل جورج شولتز (George Shultz) وزير الخارجية السابق: "إلى أين نحن نريد الذهاب، وما هي الاستراتيجية التي يجب أن نستعين بها لنصل إلى هناك"؟ فقد فعل ذلك وهو يدرك جيداً أن النتائج لن تظهر قبل انقضاء وقت طويل"[39].

لكن الحاجة للاستمرارية والمثابرة وبالتالي التبصر في المستقبل، تنشأ من صعوبة محاولة تغيير سلوك الدول الأخرى ذات السيادة، أو حتى التأثير في النظام الدولي ذاته، كما إن لها صلة أيضاً بطريقة يتبعها الخبراء الاستراتيجيون في فعل الأشياء تدريجياً، ومع الزمن وباستخدام القوى التي يجدونها في البيئة المحيطة بهم داخلياً وخارجياً. يقول شولتز إن استراتيجيات الشؤون الخارجية غالباً ما تعمل عمل السياسة المالية أو السياسة النقدية، واضعة الأفعال على الهوامش لكي تفعل فعلها على نحو بطيء وغالباً ما يصعب تمييز نتائجها عن القوى الطبيعية.

"السياسات الاقتصادية متوقعة جزئياً وتواصل تأثيرها في الاقتصاد لمدة طويلة بعد تطبيقها؛ فالنتائج تحدث حقاً ولكن في وقت متأخر، غير أن مفتاح النجاح للسياسة هو أن تجعل العملية الصحيحة تتخذ مسارها...

وهكذا فإن الاقتصادي من خلال التدريب هو خبير استراتيجي يحاول أن يفهم مجموعة القوى الكائنة في موقف معين ويحاول ترتيبها لكي تدل على النتائج المرغوبة"[40].

(38) *White House Years* (Boston: Little Brown, 1979) p. 130.

(39) أشار شولتز أنه "في الوقت الذي نجد فيه أن الاقتصادي قد اعتاد على مفهوم التباطؤ فإننا نرى رجل السياسة يريد النتائج الفورية". George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (New York: Charles Scribner's Sons, 1994): p. 31.

(40) Shultz, *Turmoil and Triumph,* pp. 30-31.

والواقع أن تلك النجاحات الاستراتيجية العظيمة التي حققتها الولايات المتحدة في فترة ما بعد الحرب، كانت جميعها جهوداً بذلتها على المدى الطويل إدارات متعددة وعلى يدي الحزبين معاً. وأما ذاك المجهود الأمريكي الذي لم يكتمل والهادف إلى الحد من احتمالات الحرب العربية ـ الإسرائيلية في الشرق الأوسط، فهو جهد بدأ إبان الجولات المكوكية التي قام بها كيسنجر لفض الاشتباك في أعقاب حرب تشرين الأول/أكتوبر 1973، واستمر حتى اتفاقيات كامب ديفيد في عهد الرئيس كارتر، ومعاهدة السلام الإسرائيلية ـ المصرية، واتفاقيات أوسلو التاريخية التي تم التوصل إليها في عهد إدارة الرئيس كلينتون، وأخيراً "خارطة الطريق" الخاصة بسلام الشرق الأوسط التي وضعتها إدارة الرئيس بوش. أما ذلك التقارب الاستراتيجي مع جمهورية الصين الشعبية ـ الذي أحدث ثورة في السياسة العالمية في فترة ما بعد حرب فييتنام ـ فقد بدأه الرئيس نيكسون وكيسنجر وأتمه الرئيس كارتر وبريجنسكي، ثم تجدد (بعد وقت قصير) على أيدي الرئيس رونالد ريغان وجورج بوش الأب وبيل كلينتون، ثم (بعد وقت قصير آخر) على يد الرئيس جورج دبليو بوش. لكن الشيء الذي يسترعي الانتباه دون شك هو ذلك المجهود الأمريكي الذي امتد على مدى عقود من الزمن لاحتواء القوة السوفياتية، حيث بدأ في عهد الرئيس ترومان والمبدأ الذي عرف باسمه، ثم مبدأ آيزنهاور ثم مبدأ كارتر ومبدأ ريغان، ومروراً بسقوط جدار برلين وانتهاءً بانهيار دولة السوفيات. ومؤخراً، من المتوقع لتلك "الحرب الطويلة" على الإرهاب التي تشنها إدارة الرئيس بوش الحالية، أن تمتد حتى ما بعد انتهاء ولاية الرئيس[41].

(41) "وقد لا نتمكن من إنهاء هذه الحملة في المستقبل المنظور ..." جورج دبليو بوش في خطابه عن حالة الاتحاد، كما نقلته صحيفة *Washington Post* في 30 كانون الثاني/يناير 2002: A16. في عام 2006، بدأ المسؤولون باستخدام عبارة "الحرب الطويلة" في وصفهم لذلك الصراع ضد الإرهاب. انظر: Bradley Graham and Josh White, "Abizaid Credited with Popularizing the Term 'Long War'" *Washington Post* (February 3, 2006): A8.

لكن هذا لا يعني أن كل واحدة من تلك الإدارات كانت لها الاستراتيجية نفسها في كل هذه القضايا؛ ففي مجال الاحتواء، على سبيل المثال، يرى غاديس (Gaddis) أن كل إدارة جاءت بعد سابقتها كان لها استراتيجيتها المختلفة، وبعضها كان له أكثر من استراتيجية واحدة. ومع أن الاستمرارية أمر جوهري في الاستراتيجية، إلا أن القدرة على تغيير المسار حين يلزم ذلك لها أهميتها الحيوية أيضاً، وذلك كيلا تتعرض السياسة للتباطؤ وبالتالي الزوال كما كان ذلك شائعاً في الكتلة الشرقية إبان الحرب الباردة. وعلى أية حال يبدو أن سياسة الانتخابات الرئاسية الأمريكية تشجع حدوث التغييرات المفاجئة في السياسة المعلنة بالحد الأدنى، وهذا ما يوضح مدى صعوبة استمرارية الاستراتيجية في النظام الديمقراطي. أما في الأنظمة الشمولية، فمن المحتمل أن تتم التضحية بالعلائقية في سبيل الاستقرار، بينما تميل الأنظمة الديمقراطية إلى مراجعات مستمرة للاستراتيجية. لكن أفضل ما يمكن أن يفعله نظام سياسي ما هو تحقيق التوازن بين المثابرة أو الاستمرارية والتغيير، أي محاولة اجتناب انعدام الفاعلية من خلال عدم الثبات أو الانهيار بسبب الركود.

3 ـ حساسية نحو الوسائل

السمة الوحيدة التي تشكل أفضل تمييز بين التفكير الاستراتيجي والتفكير في السياسة، هي التركيز على الوسائل وعلى أدوات السياسة وعلى الأشكال المختلفة لموارد الدولة أو قوتها. وفي الوقت الذي نجد فيه صناع السياسة يعتادون في معظم الأحيان على افتراض أن تصريحاتهم تقريرية، فإن الخبراء الاستراتيجيين لا يفترضون قط أن شيئاً ما سوف يحدث لمجرد أن أحد المسؤولين قال ذلك أو كتبه. يجب أن تكون ثمة أدوات لتنفيذ ما ينبغي فعله وتوظيف هذه الأدوات وإدارتها ليس بالعمل العادي غير المهم. إنه والحق يقال الشغل الشاغل "لفن إدارة الحكم"، وهو ما يمكّننا من الاعتقاد بأنه تطبيق

لاستراتيجية السياسة الخارجية، أو إن استخدم بدقة أكثر فهو يدل على الطرق التي بها يتم تطبيق الأدوات بغية العمل على تحقيق الأهداف[42]. وكما قال أستاذ العلوم السياسية ديفيد بالدوين (David Baldwin):

> يعني فن الحكم ... اختيار الوسائل اللازمة للسعي إلى تحقيق أهداف السياسة الخارجية...
>
> ودراسة فن الحكم ... تعني التفكير بالأدوات التي يستخدمها صناع السياسة في محاولاتهم لممارسة السلطة، أي جعل الآخرين يفعلون ما لا يريدون فعله[43].

ومع أن بعض خبراء الاستراتيجية الكبرى واستراتيجية الأمن القومي لا يزالون يركزون على الأدوات العسكرية كما رأينا، إلا أن غالبيتهم يؤكدون على التنوع الكامل لأدوات السياسة التي هي بيد السياسي. واستراتيجية الشؤون الخارجية كما عرّفناها في هذا الكتاب، تواظب على هذا التوجه وتوسّعه، بما في ذلك القوة المسلحة التي هي واحدة من أدواتها، لكنها تركز كثيراً على استخدامها للأغراض الدبلوماسية كما تركز على استخدامها في القتال. وإضافة لذلك، تعنى استراتيجية الشؤون الخارجية على الأقل بالمساعدة العسكرية والاقتصادية والقانون الدولي والمنظمات وبالتجارة وسياسات الاستثمار والعقوبات الاقتصادية والبرامج الإعلامية والثقافية والدبلوماسية والمفاوضات وغير ذلك من الوسائل البعيدة عن العنف. كما يهتم مفكرو استراتيجية الشؤون الخارجية بتعلم نقاط الضعف ونقاط القوة لتلك الأدوات مبدئياً، وفهم أي الأهداف التي يمكن أن تساعد في تحقيقها على الصعيد الدولي ووفق أي الظروف قد يكون استخدامها مناسباً وناجحاً. إضافة

(42) انظر الفصل السابع.

(43) David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), pp. 8-9.

إلى المعارف التي تؤثر في استعمالاتها، يجب أن تعنى استراتيجية الشؤون الخارجية بالقرارات المختلفة المتعلقة باستحواذها وسبل صيانتها وبالشروط المؤثرة في التوازن الأمثل بين الأدوات التي يستخدمها رجال السياسة[44].

واستراتيجية الشؤون الخارجية، تهتم أيضاً بوسائل فن إدارة الحكم بمعناه الأعمق مع ما يخفيه من قوة الدولة وكيفية توافرها والمحافظة عليها. يعني أن استراتيجية الشؤون الخارجية يجب أن تشغل نفسها بتنوع واسع من القضايا التي قد تبدو محلية صرفة بطبيعتها، ونقصد بذلك تلك الأمور التي قد يظن المرء أنها تنتمي لمجال الاستراتيجية الوطنية وليس لاستراتيجية السياسة الخارجية (الشكل 1 ـ 1 يمايز بين هذه الأنواع للاستراتيجية)؛ فالكثير من هذه القضايا لها علاقة بالاقتصاد بما في ذلك التواكلية والاعتماد المتبادل في الاقتصاد العالمي (وبخاصة الاعتماد على الطاقة)، وكذلك السياسات المالية والنقدية وأثرها في الاستهلاك والاستثمار والنمو والتجارة والعجز في الميزانية، ودور الحكومة في رعاية وتشجيع التنافسية والتطور التكنولوجي، وفاعلية المنظومات التعليمية، وما إلى ذلك. وقد تكون القضايا الأخرى ذات صلة بالأمور الديمغرافية وسياسات الهجرة والتماسك السياسي. وعموماً فإن أي عامل قد يؤثر في القوة الوطنية وبالتالي الموارد المتاحة لإدارة العلاقات الخارجية، هو بلا شك ذو أهمية كبرى لاستراتيجية الشؤون الخارجية.

4 ـ الأهداف

بالطبع لا يهتم الخبراء الاستراتيجيون بقوة الدولة وبأدوات فن الحكم لذاتها؛ فاستخدام أدوات السياسة يهدف للسعي إلى تحقيق غايات معينة (كما يأمل

(44) إن من بين المهام الاكثر صعوبة في الاستراتيجية محاولة تحقيق توازن عند الاستحواذ على تلك الأدوات وفي ما بينها. وقد وصف بول كينيدي هذه المشكلة وصفاً جميلاً في كتابه *Grand Strategy in War and Peace*, P. 169. (انظر الفصل الخامس من هذا الكتاب عند الحاشية 52).

المرء)، أي إلى إنجاز أهداف وطنية محددة أو غايات لها صلة بالبيئة الخارجية للدولة. يقول جون غاديس "وضع الهدف والتمسك به" هو السمة الثانية من خمس سمات تتميز بها الاستراتيجية الكبرى، بينما وضع غريغوري فوستر، الأهداف في صميم تعريفه حين قال "التوجيه المنسق لموارد الدولة كافة، العسكرية وغير العسكرية، في سبيل إنجاز أهدافها ومقاصدها"[(45)].

وما يدعو للمفارقة في هذا الصدد، أن استراتيجية الشؤون الخارجية على الرغم من تأكيدها على الوسائل، فإن فكرتها الرئيسية تقضي بإدخال الغاية والمقصد في السياسة وإدخال التصرف العمد في فن إدارة الحكم، وذلك من خلال إدخال طرائق التفكير بالشؤون الخارجية في أذهان صناع القرار، إلى جانب الإحساس بالاتجاه الذي يساعدهم على تحقيق المزيد من السيطرة على ذلك الكم من الأحداث. وقد كتب هنري كيسنجر ذات مرة قائلاً: "إن الحياة العامة لكل شخصية سياسية هي كفاح مستمر في سبيل إنقاذ عنصر من عناصر الاختيار من ضغوط ظرفه"، والاستراتيجية هي الأداة الفكرية الأساسية للقيام بهذا العمل[(46)]. أولاً، إن علم الفكر الاستراتيجي يجبر رجل السياسة على التخطيط للمستقبل وعلى وضع الأهداف التي يريد تحقيقها على المدى الطويل، وأن يفكر ملياً بكيفية تحقيق هذه الأهداف. وكما أشرنا آنفاً، يستطيع بذلك أن يحاول اجتناب ردة الفعل للأحداث اليومية أو الانجراف معها[(47)]. وثانياً، تستطيع استراتيجية الشؤون الخارجية أن تساعد رجل السياسة في تحويل الأزمات غير المتوقعة، والتي لا بد منها، إلى فرص

(45) Gaddis, "The Past and Future of American Grand Strategy"; Foster, "Missing and Wanted", p. 15.

(46) Kissinger, *White House Years*, p. 54.

(47) "فما هي الاستراتيجية إذاً؟ الاستراتيجية هي هيكلية - تزودنا بإطار فكري لوضع السياسة، والاستراتيجية هي اتجاه - يقدم لنا درباً يرشدنا من خلال متاهات الأحداث الدولية. والاستراتيجية هي الغاية - المرتبطة بالأهداف العالمية النهائية وليس بضرورات اللحظة الراهنة. وأخيراً الاستراتيجية هي الاستمرار..." (Foster, "Missing and Wanted", p. 15).

للوصول إلى حيث يريد بدلاً من أن يدعها تفسد مساره. فقد قال الوزير شولتز:

لنقل إن ثمة حريقاً وعليك أن تطفئه ... ولكن توجد طرق عديدة لفعل ذلك. إن لم تكن لديك استراتيجية فأنت تطفئ الحريق وكفى. وإن كانت لديك استراتيجية تقول في نفسك "حسناً" سوف أطفئ هذا الحريق، إنما سأفعل ذلك ... بطريقة ... متوافقة، أو على الأقل ليست غير متوافقة مع توجهي العام." وهكذا، فإن الذي تحاول فعله هو تطبيق استراتيجيتك الخاصة من خلال تلك الأشياء الصغيرة التدريجية[48].

وعلى أية حال ليس وضع الأهداف في استراتيجية الشؤون الخارجية بالعمل السهل، كما سوف نرى في الفصول القادمة، ذلك أن الأهداف الاستراتيجية يجب أن تكون أهدافاً مرغوبة من جهة، وذات جدوى من جهة أخرى. تعني كلمة "مرغوبة" بالطبع أن الهدف في حده الأدنى يجب أن يكون متوافقاً مع القيم التي تعتز الدولة بها. و "فن الحكم" كما يعرّفه هارولد ومارغريت سبراوت (Harold & Margaret Sprout)، "يحتضن جميع الأنشطة التي من خلالها يسعى السياسي جاهداً إلى حماية القيم العليا وتحقيق الأهداف المرغوبة في مواجهة الدولة الأخرى .."[49]. لكن القيم يصعب توصيفها، لذلك يكتفي الخبراء الاستراتيجيون باستخدام مصطلح "المصلحة القومية" من حيث كونه طريقة أكثر جدوى في تعريف القيم التي تعتز بها الدولة في الشؤون الخارجية عموماً، وعلى وجه الخصوص في ما

(48) Quoted in Jim Naughton, "George Shultz, in Myriad Detail", *Washington Post* (March 19, 1989): F1, F4.

(49) Harold and Margaret Sprout, *Towards a Politics of the Planet Earth* (New York: Van Nostrand Reinhold Co., 1971), p. 135.

يتعلق بدول محددة وظروف مخصصة. هذا وقد وصف أستاذ العلوم السياسية روبرت أوسغود (Robert Osgood) الاستراتيجية الكبرى بأنها "الخطة التي تضعها الدولة من أجل استخدام أدواتها وموارد قوتها كافة في سبيل دعم مصالحها بقوة وفاعلية." واستراتيجية الشؤون الخارجية لا تختلف عن ذلك في تعريفها للمصلحة الوطنية وبالتالي وصفها لأهداف الدفاع عن هذه المصالح وتعزيزها[(50)].

أما مصطلح "ذات جدوى"، فيقصد به أن على الدولة أن تمتلك القوة وأن تحوز أدوات فن الحكم وتكون قادرة غلى توظيف هذه الأدوات بما يحقق لها أهدافها، وهو شرط يعيد إلى الأذهان طبيعة الاستراتيجية الحساسة للوسائل، ويقربنا كثيراً وعلى نحو مباشر من الرابطة الأساسية للغاية والوسيلة. والاستراتيجية بتعريفها البسيط "تتضمن عملية التوفيق بين ما نريد (الأهداف)، والموارد المتاحة (القدرات) لتحقيق المراد"[(51)]. وتلك العلاقة بين الغايات والوسائل هي المركز المهم جداً، أو الرباط الحديدي للفكر الاستراتيجي. وقد أكد جون غاديس أن الاستراتيجية "ليست أكثر من علاقة محسوبة بين الغايات والوسائل"، حيث تعني كلمة "محسوبة" "مقصودة ومدروسة جيداً خلاقاً لصلة عرضية تصادفية غير مقصودة" بين الاثنتين[(52)]. وهذا الاهتمام بالغايات والتركيز على الغرض والمقصد، هو الذي يعطي حسابات المفكر الاستراتيجي شكلها المطلوب.

(50) Robert E. Osgood. "American Grand Strategy: Patterns, Problems, Prescriptions," *Naval War College Review* (September - October 1983); 5.

(51) Charles M. Fergusson, Jr., "Statecraft and Military Force," *Military Review* 46 (February 1966): 70.

(52) John Lewis Gaddis, "Containment and the Logic of Strategy", *The National Interest* 10 (Winter 1987-88): 29.

5 ـ الترابط المنطقي

هذه الأهمية للعلاقة بين الغاية والوسيلة، تشير إلى السمة الخامسة من الخصائص التي تميز التفكير الاستراتيجي؛ فهذا التفكير ليس شاملاً فحسب ـ أي يأخذ في اعتباره كل شيء له صلة ـ بل هو أيضاً متكامل. تسند عناصره بعضها بعضاً، تربط الأشياء منطقياً فكراً وعملاً، وكما قال كيسنجر في مذكراته: "تعتمد السياسة الجيدة على التراكم الصبور لدقائق الأمور، وينبغي الحرص على أن تكون التحركات الفردية منظمة ومتناسقة في استراتيجية ذات ترابط منطقي"[53]. وفي هذا السياق نفسه يقول كريستوفر لاين (Christopher Layne):

> ويعبارات أشد وضوحاً يمكن القول إن السجال حول الاستراتيجية الكبرى في الولايات المتحدة تواصل يومياً بخصوص توسيع حلف شمال الأطلسي (الناتو)، والصين، والعلاقات بين الولايات المتحدة واليابان، والبوسنة، والسياسة الأمريكية بخصوص انتشار أسلحة الدمار الشامل، والسياسة التجارية، والميزانية الدفاعية. وهذه ليست قضايا منفصلة عن بعضها. لذلك إن وظيفة الاستراتيجية الكبرى تقضي بوضع هذه القضايا معاً ضمن إطار واحد مترابط[54].

أما على صعيد العمل، فينبغي القول إن استخدام أدوات فن إدارة الحكم يفضي تلقائياً إلى ضرورة تنسيق وتنظيم ودمج وتوجيه هذه الأدوات للحصول على أكبر فاعلية ممكنة وقوة أثر؛ ففي الديمقراطيات الرئاسية كتلك التي اعتمدتها الولايات المتحدة، يوجد ما لا يقل عن بعدين اثنين للتنسيق.

(53) Kissinger, *White House Years,* p. 415.

(54) Layne, "Rethinking American Grand Strategy," p. 8.

أولهما، أنه يتعين على الخبير الاستراتيجي الناجح أن يكون قادراً على تنسيق السلطة التنفيذية للحكومة ولا سيما أن أدوات السياسة موزعة بين مختلف الوزارات والوكالات (البنتاغون لديه القوات العسكرية، ووزارة الخارجية تتولى العمل الدبلوماسي، ووكالة التنمية الدولية تتولى المساعدات الخارجية، والسياسة التجارية من اختصاص وزارة التجارة ومكتب الممثل التجاري للولايات المتحدة وهلم جرّاً). وكما يعرف الطلبة الدارسون لسياسة البيروقراطيات، فإن كل واحد من هذه الكيانات له أجندته الخاصة التي قد تكون أو لا تكون منسجمة مع استراتيجية الدولة للشؤون الخارجية. وكما لو أن ذلك لا يكفي، يتعين على الخبير الاستراتيجي ألا ينسى أن أدوات السياسة تقدمها الجهات المختصة بالشؤون الخارجية في الكونغرس، وهذا ما يحرك مشكلة ليست أقل إثارة للجدل في التنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ فالكونغرس لا يتحكم بكمية الأدوات التي تمنح للسلطة التنفيذية من خلال سلطته المالية فحسب (وبالتالي تلك المجموعة من الأدوات المتاحة من أجل العمل على تحقيق أهداف السياسة الخارجية)، بل هو غالباً ما يحيط ما يمنحه من أموال بتقييدات كثيرة التفاصيل حول استخدام أدوات السياسة وبالتالي يحد أكثر فأكثر من مرونة الخبير الاستراتيجي.

لقد كان من شأن أهمية، وكذلك صعوبة، تنسيق أدوات السياسة عند الحكومة، أن جعلتا برينت سكاوكروفت (Brent Scowcroft)، مستشار الأمن القومي لدى الرئيس جيرالد فورد وفي ما بعد لدى الرئيس جورج بوش الأب، يبدي ملاحظته القائلة: "السمة المميزة للإدارة الناجحة تتمثل في ذاك المدى الذي يستطيع ما لديها من مفهوم استراتيجي أن يوحّد الحكومة"[55]. تشير ملاحظة سكاوكروفت هذه إلى منسوب أعمق من مجرد تنظيم وتوحيد عمل أدوات السياسة، ما يدل على أن الترابط المنطقي للاستراتيجية هو أولاً

(55) من ملاحظات ابداها في الكلية الحربية الوطنية، دورة عام 1989، تشرين الثاني/نوفمبر 1988.

وأخيراً مسألة هيمنة فكرية. واحتمالات نجاح الخبير الاستراتيجي في "توحيد الحكومة" تكون أكثر قوة بلا شك إذا كان يعرف أهدافه ولديه الخطة ويستطيع السيطرة ذهنياً على الموقف، مبيناً لزملائه الطريق إلى السيطرة على الأحداث. من أجل ذلك لا بد أن يبدأ التنسيق والتوحيد بين أدوات فن الحكم بتنسيق فكري وتوحيد للمفاهيم من خلال ترابط منطقي. ولا بد أن تفهم جيداً العلاقات الصحيحة بين المصالح والتهديدات، وبين الغايات والوسائل، وبين التكلفة والأخطار، وأن تطبق جيداً؛ فالمفهوم الاستراتيجي كله يجب أن يكون متطابقاً في كل أجزائه معاً[56].

والترابط المنطقي الاستراتيجي ضروري بالدرجة الأولى بسبب ذاك التعقيد الهائل في العلاقات الخارجية المعاصرة. وكما قال كيسنجر: "إن تجاهل الصلات البينية للأحداث كفيل بتقويض الترابط المنطقي للسياسة جمعاء"[57]. ومن دون هذا الترابط، قد يتخذ السياسي إجراءً معيناً في قضية معينة ربما يكون مناقضاً لأهدافه التي يكون قد وضعها لقضية أخرى، وربما يحاول استخدام الأدوات عينها لأهداف متعددة، أو ربما يستجيب لسياسات قد تناقض أو تقوض بعضها. بينما بوجود هذا الترابط توجد في الحد الأدنى فرصة أن تعزز السياسات بعضها البعض، فتستطيع الدولة أن تحقق أكثر مما قد يتيحه التخصيص الضيق لقوتها عبر مصالحها.

ومن خلال سعيه إلى تحقيق ترابط فكري كهذا، قد يجد الخبير الاستراتيجي نفسه مجبراً على الاختيار وعلى وضع الأولويات. وهنالك ما لا

(56) "تشكل الاستراتيجية الكبرى خارطة طريق ترسم بدقة الأهداف الأكثر أهمية لسياستنا الخارجية، وكذلك الأدوات والسياسات الأكثر فاعلية لتحقيق هذه الأهداف. وهي تتضمن رؤية لدور أمريكا في العالم استناداً إلى الحاجات المحلية من جهة، وإلى التحديات الدولية التي تواجهها البلاد من جهة ثانية. وبذلك فهي تحدد الأولويات وتوجه التركيز على عملية صنع السياسة الخارجية التي لولا ذلك لبقيت عملية متقلبة..." Sherle R. Schwenninger, "Revamping American Grand Strategy", *World Policy Journal* 20 (Fall 2003), 25.

(57) *White House Years*, p. 129.

يقل عن ثلاثة أسباب لذلك. أولاً، بالرغم من أن الحالة المثالية تقضي بدمج وتوحيد ذاك التنوع الكامل للقضايا والأقاليم والبلدان، إلا أن القدرات الفكرية قلما تضاهي ما هو مثالي، وعندئذ تصبح عملية تحديد الأولويات الطريق المختصر الوحيد عبر ذاك التعقيد. وثانياً، توجد دوماً أهداف وغايات مرغوبة أكثر مما هو متاح من الموارد. ومع ذلك فالافتقار إلى التطابق بين الغايات والوسائل يعد فشلاً استراتيجياً ذريعاً. ولعل التحدي الأكثر ضرورة والأكثر صعوبة معاً أمام رجل السياسة يتمثل في انتقائه لهدفين أو ثلاثة أهداف تكون الأكثر أهمية والأكثر قابلية للتنفيذ، بدلاً من تبديد طاقته وموارده في جهود متعددة وجديرة ثم ينتهي به الأمر إلى أن أحداً من هذه الجهود لم يحقق المطلوب[58]. وأخيراً، وحتى لو بدت قوة المرء أكثر تفوقاً، فإن الواقع في معظم الأحيان يبدي لك صراعات موضوعية لا يمكن التغلب عليها، هذا ما يفضي إلى القول بأن ليس كل شيء ممكناً في عالم يتصف بالاتكال المتبادل؛ فالترابط المنطقي للاستراتيجية يقتضي إذاً إجراء الخيارات ووضع الأولويات.

6 ـ التفاعلية

العنصر الأخير لأي تفكير استراتيجي هو الحاجة إلى التعامل مع ما يمكن أن نسميه المقاومة الذكية لمخططات الخبير الاستراتيجي. ما لا شك فيه أن الاستراتيجية العسكرية، تؤكد كثيراً على العدو والأخطار التي يمثلها، وفي حين تركز استراتيجية الأمن القومي، على حماية الأمن الطبيعي للأمة ضد العدوان وهو أيضاً توجيه الاهتمام الرئيسي إلى الأخطار العسكرية. ولكن على الرغم من أن استراتيجية الشؤون الخارجية قد لا ينبغي لها أن تركز على الأخطار التي تتهدد البلاد، إلا أن شكلاً معيناً من المقاومة ضد مخططات رجل السياسة ليس بعيداً عن الافتراض، خلاف ذلك فإن الأماني وحدها قد

(58) رأى زبيغنيو برجنسكي، أن طموح كارتر الزائد هو السبب الرئيس لإخفاقات سياسته الخارجية. *Power and Principle* (New York: Farer, Strauss, Giroux, 1993) p. 57.

تكفي لحدوث الأشياء، ولن تكون ثمة حاجة قط للاستراتيجية. وهنا تجدر الإشارة إلى التعريف الذي أطلقه أستاذ العلوم السياسية ك. ج. هولستي (K.J. Holsti) لفن إدارة الدولة، حيث قال "إنه العمل المنظم الذي تقوم به الحكومات بهدف تغيير البيئة الخارجية عموماً، أو سياسات وأفعال دول أخرى على وجه الخصوص وذلك بغية تحقيق الأهداف التي وضعها صناع السياسة"[(59)]. وقد يعني هذا التغيير إحباط أهداف دولة أخرى، وقد يتوقع لخبرائها الاستراتيجيين أن يبدوا مقاومة لهذا التغيير.

هذه السمة للمفاوضة الذكية في نظرية اللعبة، ترسم خطاً فاصلاً يميز ألعاب الاستراتيجية عن ألعاب الحظ والمهارة؛ فالألعاب الاستراتيجية هي تلك التي يعتمد فيها أفضل مسار للعمل لكل مشارك على ما يتوقعه هو لما يفعله الآخرون، ذلك أن نتيجة اللعبة تعتمد اعتماداً على ما يفعلون حقاً[(60)]. وقد أشار الخبير الاستراتيجي العسكري إدوارد ن. لتواك (Edward N. Luttwak) أن هذا بحد ذاته يجعل منطق الاستراتيجية يتضمن المفارقات؛ فإذا أراد الخبير الاستراتيجي الذهاب من النقطة (أ) إلى النقطة (ح)، فهو لا يذهب عبر النقاط المعروفة بينهما وهي (ب، ت، ث، ج) لأن خصمه سوف يضع العقبات في طريقه، لهذا فهو يختار مقاربة غير مباشرة أو منحرفة عن المسار المستقيم، مقاربة تأخذ في الاعتبار كيف يحتمل أن يتنبأ الخصم عن أفعال المرء وما الخطوات التي قد يتخذها لمقاومة تلك الأفعال؟[(61)] فالاستراتيجية من هذا المنطلق تفاعلية.

(59) K.J. Holsti, 'The Study of Diplomacy,' in James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, and Gavin Bond, eds, *World Politics* (New York: Free Press, 1976), p. 293.

(60) انظر: Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1960) pp. 3-5.

(61) Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1987). في مواضع عديدة من هذا الكتاب، يقول إدوارد لتواك، إن منطق المفارقة لا ينطبق إلا حين يكون استخدام القوة أو التهديد

غير أن الفكرة القائلة إن موضوع اللعبة هو خبير استراتيجي آخر، فهذا يعني أن الجزء الأكبر من عمل رجل السياسة، وفعله في ذلك يشبه عمل الجندي، له صلة بتقييم قدرات ونوايا أولئك الذين هم في موقف يخولهم إحباط غاياته؛ فالأشياء التي يقدر على فعلها لاعب آخر وما الذي يريد أن يفعله، والقوة التي لدينا بالنسبة إليه وكيف نستطيع نحن أن نؤثر في سلوكه، هي جميعاً أحكام يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يتخذها. وفي الوقت الذي يفكر فيه الجندي بحكم الضرورة بالأعداء، فإن رجل السياسة يتعامل مع تنوع أكثر اتساعاً للعلاقات. وهذا ما وصفه وصفاً دقيقاً توماس شيلّينغ (Thomas Schelling) الحائز على جائزة نوبل في كتابه الشهير (The Strategy of Conflict).

> "الربح" في صراع ما ليس له معنى تنافسياً بما تعنيه هذه الكلمة؛ فهو ليس ربحاً في ما له صلة بالعدو. بل هو يعني كسباً له صلة بمنظومة القيم عند المرء... وهكذا فالاستراتيجية ... لا تعنى [فقط] بالتطبيق الفعال للقوة، بل باستغلال القوة الكامنة. وهي ليست معنية بالأعداء الذين يمقتون بعضهم بعضاً فحسب، بل بالشركاء الذين ليس لديهم ثقة بالآخرين ويختلفون معهم. وهي ليست معنية بتوزيع المكاسب والخسائر بين اثنين يطالبان بها فحسب، بل باحتمال أن تكون نتائج معينة أسوأ (أو أفضل) لكلا اللذين يطالبان بها من نتائج أخرى معينة[62].

باستخدامها موجوداً، وحين لا توجد قوة قانون أو قوة عادة رادعة تبقي التنافس ضمن حدود لا يتجاوزها. لكنه في مواضع أخرى يقول إن هذا المنطق ينطبق في "كل ما يمكن أن يوصف بأنه صراع الإرادات المتخاصمة (ص. 18)" وإن "الدبلوماسية والدعاية والعمليات السرية وأجهزة الرقابة الاقتصادية هي جميعاً تخضع لمنطق الاستراتيجية باعتبارها عناصر في تعاملات الخصومة بين الدول (ص. 65)". وإنني أؤكد أنه ينطبق حيثما توجد مقاومة ذكية لمخططات الخبير الاستراتيجي، وبالتأكيد ينطبق في فوضى السياسة الدولية، وربما حتى في ما بين الشركات المتنافسة على حصة في السوق (مثلاً).

(62) Schelling, *The Strategy of Conflict*, pp. 4-5

إذاً، لا تختص استراتيجية السياسة الخارجية بالأعداء فحسب، بل بالحلفاء والشركاء والعلاقات في ما بينهما كافة. وعليه فهي قد تكون معنية بالعلاقات الأمريكية ـ اليابانية، والعلاقات الأمريكية ـ الأوروبية، مثلما هي معنية بالعلاقات الأمريكية ـ الإيرانية، والعلاقات بين الولايات المتحدة وكوريا الشمالية، كما إنها معنية بالعلاقات الأمريكية ـ الروسية اليوم مثلما كانت العلاقات الأمريكية ـ السوفياتية إبان الحرب الباردة. وهي عموماً ما يدعوه أساتذة العلوم السياسية بـ لعبة "الدافع المختلط"، حيث يكون لدى اللاعبين أهداف مشتركة وأهداف متعارضة في آن معاً (كما هو الحال حين تكون أوروبا والولايات المتحدة شركاء في المجال الأمني، إنما متنافسين على الصعيد الاقتصادي، أو قد يشاركان معاً في المجال الاقتصادي في علاقات تعاونية عالية المستوى مثل المشاريع المشتركة والمشاريع شديدة التنازع مثل التنافس في التكنولوجيا المتقدمة أو في المفاوضات التجارية).

ولكن مهما تكن القضايا وأياً يكون اللاعبون، فالمواقف الاستراتيجية هي تلك التي "يشترك فيها اثنان أو أكثر من المشاركين، يحاول كل منهما أن يؤثر في الآخر ويتفوق عليه في الحيلة والدهاء، أو يتكيف مع القرارات أو السلوكيات التي تبناها الآخرون لتوهم أو يتوقع لهم أن يتبنوها"[(63)]. ونتيجة لذلك فإن القسم الأكبر من التحليل الاستراتيجي يتعلق بالخيارات التي يتخذها استراتيجيون آخرون، ولذلك يتعين على الاستراتيجيين أن يوجهوا اهتمامهم لطريقة صوغ الناس للبدائل وتقريرهم لها وذلك لتحسين قدراتهم على صنع القرار وفهم قرارات شركائهم الاستراتيجيين على نحو أفضل؛ فالاستراتيجية، كما عرّفها شيلّينغ، تتعلق مبدئياً بحل المشاكل نيابة عن الآخرين:

نحن نخمّن ما قد يفعله شخص ما بعد أن نضع أنفسنا في

(63) Thomas C. Schelling, 'Strategic Analysis and Social Problems.' In Schelling, ed. *Choice and Consequence* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984) p. 198.

مكانه... وبعد أن نقرر ما الذي عليه أن يفعله... وما الذي قد يقرره طبقاً لما لديه من أهداف وقيم ومقاصد، بعد أن نأخذ في الحسبان البدائل التي يواجهها. أما الافتراض بأن عليه أن يقوم بخيار معين فقد يعكس ذاك الخيار، وقد يقرر... بطريقة تناسب أغراضه الظاهرية. وإذا كان لدينا مفتاح يدل على ماهية أغراضه وبعض التقدير للبدائل التي يواجهها، نتوقع الخيار الذي يتخذه من خلال تخمين ما قد يفعله المرء في تلك الحالة وبتلك الأهداف والقيم[64].

لكن الاستراتيجية ليست تخميناً وتوقعاً لخيارات الآخرين فحسب، إنما هي تتعلق أيضاً بتغييرها. وإلى ذلك يضيف شيلّينغ قوله: "للناس خيارات يختارونها وعليهم أن يفكروا ملياً بتبعاتها. غير أن هيكلية الموقف قد تؤثر في ما يمكن أن تكون هذه التبعات، وفي معظم الأحيان يحاول أحد الفريقين، أو الفريقان معاً أن يعيدوا هيكلة الموقف" لكي يؤثروا في تلك الخيارات[65].

بعد انتهاء الحرب الباردة وقبل هجمات 11 أيلول/سبتمبر، كانت الأهداف الأمريكية تبدو في أغلب الأوقات تتبدل لتميل نحو أهداف تعاونية مثل تنظيف البيئة أو مكافحة الجوع في العالم، وهذان مجالان تبدو فيهما المقاومة الرئيسية لمخططات الخبير الاستراتيجي تفتقر إلى الحياة بدلاً من أن تكون ذكية، وأن تكون المشكلة عينها وليست مشكلة خبراء استراتيجيين آخرين. وحتى لو تعمق هذا التبدل في العقود المقبلة من السنين، فسوف يستمر الصراع على الصعيدين الدولي في ما بين الأمم وداخل الأمم ذاتها، حتى لو اقتصر هذا الصراع على توزيع التكلفة والمنفعة من تلك الجهود التعاونية المبذولة لمعالجة مشاكل مشتركة. وعلى سبيل المثال، لو اتضح

(64) Schelling, "Strategic Analysis" pp. 205 - 206.

(65) Schelling, "Strategic Analysis" p. 198.

للجميع أن تخفيف المعوقات أمام التجارة الدولية سوف ينجم عنه اقتصاد عالمي أكثر إنتاجاً، وسوف تفيد منه الغالبية العظمى من السكان، فإن النقابات العمالية الأمريكية وأعداداً كثيرة من الأمريكيين يعارضون فقدان الأعمال الحالية لصالح منطقتي التجارة الحرة لأمريكا الشمالية وأمريكا الوسطى، على الرغم مما تحمله هاتان المنطقتان من وعود بمزيد من فرص العمل بأجور عالية في المستقبل[66]. وهكذا تبدو ظاهرة المقاومة الذكية لأهداف الخبير الاستراتيجي ميزة متواصلة في السياسة الدولية، مع أنها قد لا يكون من السهل دوماً مشاهدتها في كيان معاد يضمر العدوان العسكري.

التفكير باستراتيجية الشؤون الخارجية

إن الصورة التي تتكوّن جراء هذه المناقشة لاستراتيجية الشؤون الخارجية، ما هي إلا نشاط فكري يحدث في أذهان الأفراد الذين لديهم تصميم على التأثير في اتجاه العلاقات الخارجية للدولة أو يحرصون على تقييم هذا الاتجاه. وإن طبّق هذا النشاط في الحكومة، فهو وظيفة تحليلية وتخطيطية يجب القيام بها على أعلى المستويات، من قبل الرئيس نفسه في الولايات المتحدة ومرؤوسيه الكبار جداً في الشؤون الخارجية وشؤون الأمن القومي؛ فهو نشاط فكري له صلة بالتنسيق والانسجام المقصودين وكذلك التحكم بأدوات إدارة الحكم كافة ـ السياسية والإعلامية والاقتصادية، والعسكرية أيضاً ـ بهدف تحقيق الغايات والأهداف المحددة التي تخدم القيم التي تعتز بها الدولة بطريقة ما كما يراها صنّاع القرار والمتجسدة في مفهومهم للمصلحة القومية. وواقع الأمر أن استراتيجية الشؤون الخارجية تولي اهتماماً كبيراً للعلاقة بين الوسائل والغايات، وبين أدوات قوة الدولة والأهداف التي

(66) Thomas B. Edsall, " 'New Democrat' Bloc Opposes Trade Pact," *Washington Post* (May 21, 2005): A4.

تسعى إليها. وأكثر من ذلك أنها تقر أن النجاح يعتمد اعتماداً كبيراً على التأثير في سلوك الحكومات الأخرى واللاعبين من غير الدول والذين هم أنفسهم يخضعون لتوجيه الخبراء الاستراتيجيين الذين قد يكونون شركاء أو حلفاء أو ربما غير منحازين، انتهاءً بالخصوم، ويفعلون ذلك في ظروف قد تمتد من الصداقة إلى العداوة أو حتى إلى الحرب الشاملة.

غير أن صميم عمل الخبير الاستراتيجي، يقضي أن يرى جيداً ودون لبس تلك العلاقات البينية المعقدة بشكل يفوق العادة في ما بين عناصر الاستراتيجية ـ أو بعبارة أخرى أن يفهم ويستوعب جيداً منطق الفكر الاستراتيجي ـ ثم يطبق ذلك الفهم في عالم الواقع واضعاً أمامه الخيارات والأولويات التي تتطلبها الاستراتيجية؛ فهذه العلاقات ـ بين الغاية والوسيلة، بين المصالح وما يتهددها، بين التكاليف والمنافع، على سبيل المثال لا الحصر ـ لا تعطي علاقة خطية بسيطة بين السبب والنتيجة؛ فهذه العلاقات التبادلية تشبه تلك التي تتحدث عنها سيكولوجيا الغشتالت (Gestalt Psychology)، أو نظرية المجال المغناطيسي في الفيزياء، أو الاقتصاديات الكبرى، من حيث إن كل متغير فيها هو متغير متوقف على غيره، وكل شيء متصل بكل شيء آخر ويؤثر فيه. ومن هنا، إذا تغير عنصر واحد في المخطط الاستراتيجي يجب أن تتغير العناصر الأخرى جميعها أيضاً.

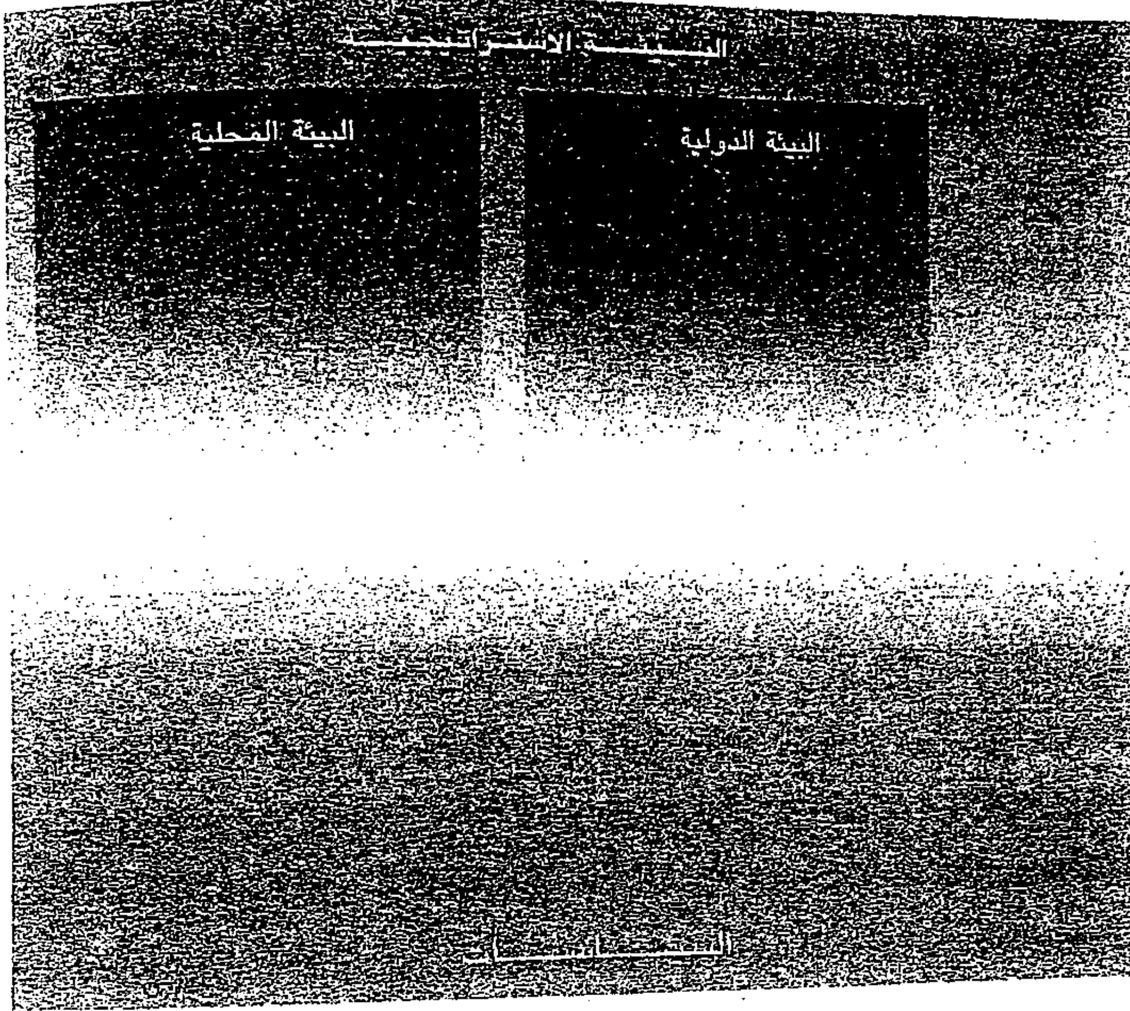
ومع أن الكتب مصممة طولانياً لا سبيل إلى تغييره، فإن هذا النوع من نظام محكم للمفاهيم يمكن تمثيله في إطار غرافيكي أو نموذج للمنطق الاستراتيجي يحاول رسم صورة لتلك العلاقات البينية الرئيسية في استراتيجية الشؤون الخارجية[67]. وينبغي أن يتضمن هذا النموذج الغايات

(67) توجد مشكلة معقدة هنا، فمع أنه لا يمكن تفسير كل شيء في وقت واحد فإن معرفة كل عنصر على حدة أمر جوهري لفهم كل عنصر من العناصر الأخرى. وسيجد القارئ في الصفحات القادمة أنه لا يمكن اجتناب النظر إلى المشكلة الواحدة من زوايا مختلفة، لكن تكرار محاولة تصوير الأشكال، يعطي أشكالاً هندسية عديدة ومختلفة ولا بد أن تنتج بالتالي صورة واضحة للمنطق الاستراتيجي.

مثل المصالح والأهداف والوسائل ومثل القوة والأدوات. وينبغي له أن يمثل أيضاً البيئة الدولية التي فيها تنشأ التهديدات والفرص، وكذلك البيئة المحلية التي تضع الغايات والمقاصد وتولّد القوة وراء استراتيجية الدولة. وينبغي أن يبين فن إدارة الحكم أو الطرق التي بها تستخدم الأدوات في سبيل خدمة الأهداف إلى جانب علاقة مسارات العمل المرسومة بالعملية السياسية. كما يجب أن يوضح أن ما لدى الدولة لتقوله أو لتفعله له أثر المعلومات الراجعة في الإطارين الدولي والمحلي من أجل المستقبل. وهكذا نموذج غرافيكي يجب أن يشكل توجيهاً منيراً للقارئ بخصوص المنظر العام للمفاهيم، ويقدم له الهيكلية التي عليها تعلق مناقشة المفاهيم التي قد تبدو غير ذات صلة وتساعد الخبراء الاستراتيجيين في ترتيب وتنظيم تفكيرهم الاستراتيجي[68].

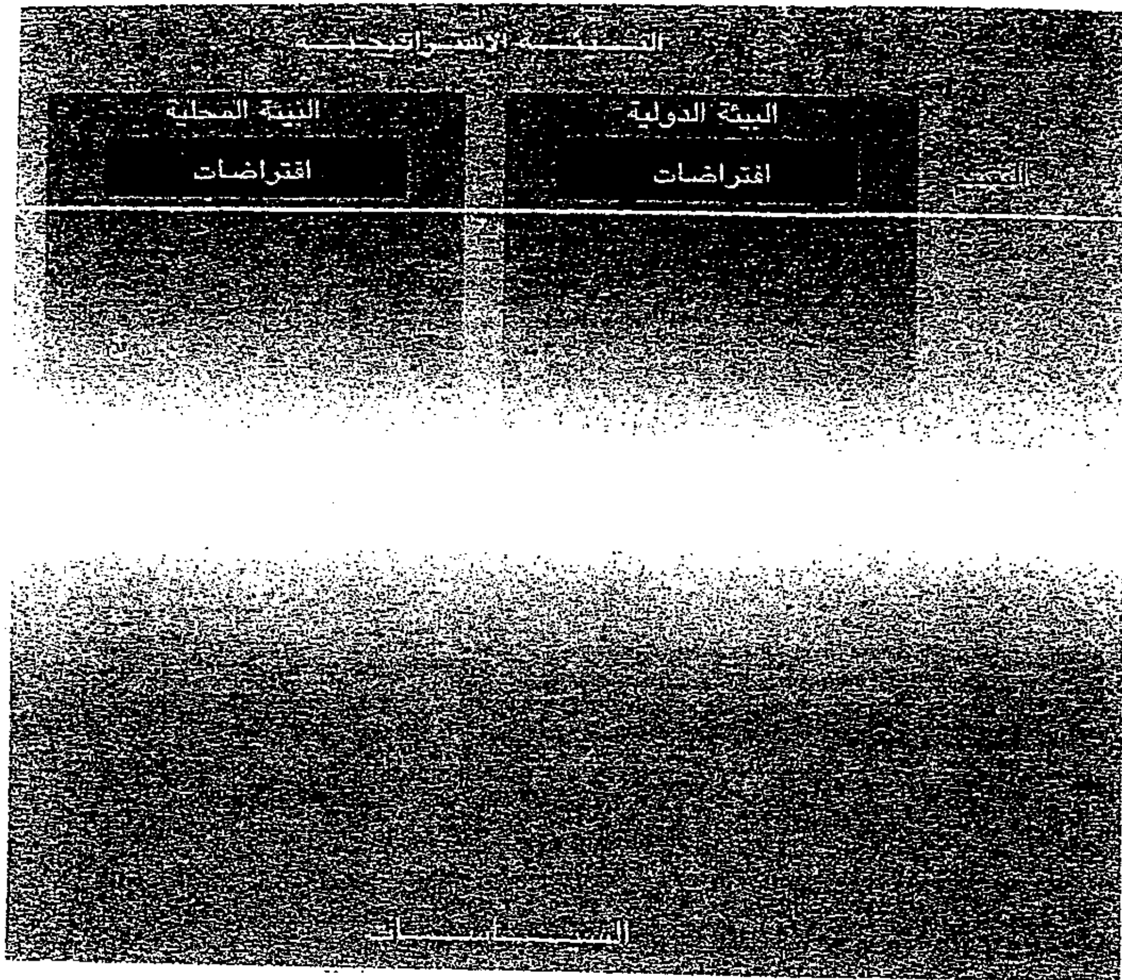
وحيث إن التفكير الاستراتيجي يبدأ بعالم الواقع وينتهي فيه، فإن هكذا نموذج لاستراتيجية الشؤون الخارجية يجب أن يشكل عالم الواقع خلفية له. إن عالم الواقع هذا هو أولاً وقبل كل شيء بيئة الاستراتيجية (كما هو موضح أعلاه في الشكل 1 ـ 3). ومع أن الشؤون الدولية والمحلية ترتبط معاً بعلاقة تبادلية، فإن هذين المكونين للبيئة الاستراتيجية يجب أن يظلا متميزين من حيث المفاهيم، ولا سيما أنه توجد فروق مهمة جداً في الطريقة التي بها يؤثران في الاستراتيجية. لكن عالم الواقع، أو البيئة الدولية في الحد الأدنى، هي أيضاً المقصد النهائي لاستراتيجية الشؤون الخارجية، وهي المجال الذي فيه تعتزم الاستراتيجية أن يكون تأثيرها، وذلك من خلال السياسات الخارجية التي تولّدها (كما هو مبين في أسفل الشكل 1 ـ 3). وهكذا، تغادر استراتيجية الشؤون الخارجية عالم الواقع متجردة عن مشاكله وهمومه ثم تعود إليه على شكل سياسات خارجية.

(68) القراء الذين يفضلون المقاربة الخطية يمكنهم رؤية الإطار ذي المستويات الخمسة في الملحق رقم (ب).



الشكل (1-3): عالم الواقع

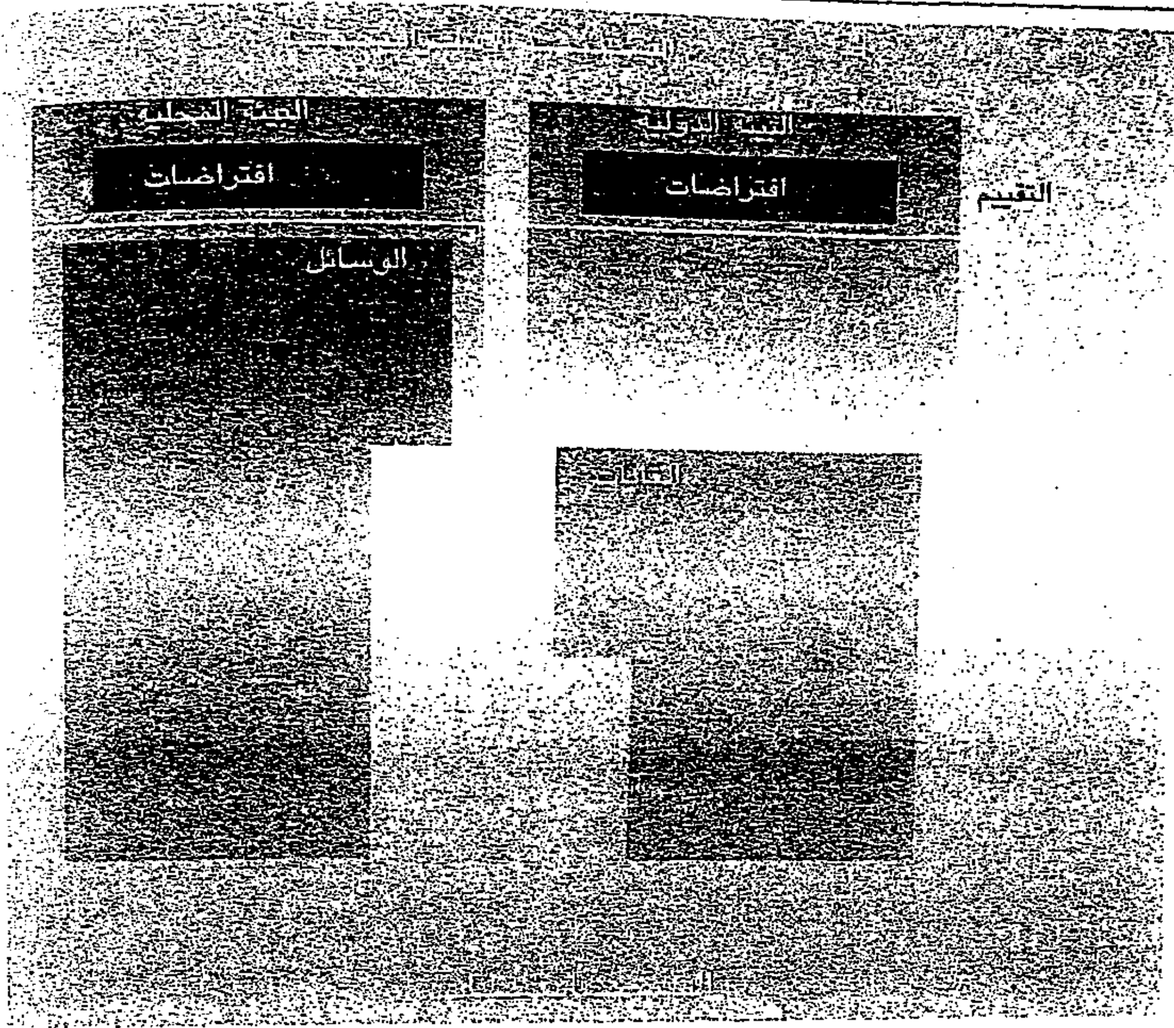
إذاً على خلفية هذه البيئة الاستراتيجية، يوضع نموذج استراتيجية الشؤون الخارجية في وسط الشكل الغرافيك. وهو موضح على ثلاثة مستويات، كل واحد منها يمثل مجموعة من المهام التي يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أداؤها. لكن المهمة الأكثر أهمية (إن لم تكن الأولى في الترتيب التسلسلي) هي تقييم الافتراضات بخصوص البيئة الاستراتيجية، الدولية والمحلية معاً (انظر الشكل 1 ـ 4)؛ فهذه الافتراضات التي تعد حجر الأساس للفكر الاستراتيجي بأسره على جانب كبير من الأهمية حتى إننا قد خصصنا الفصلين التاليين لها: الفصل الثاني، يعالج الافتراضات الخاصة بـ



الشكل (1 - 4) مستوى التقييم

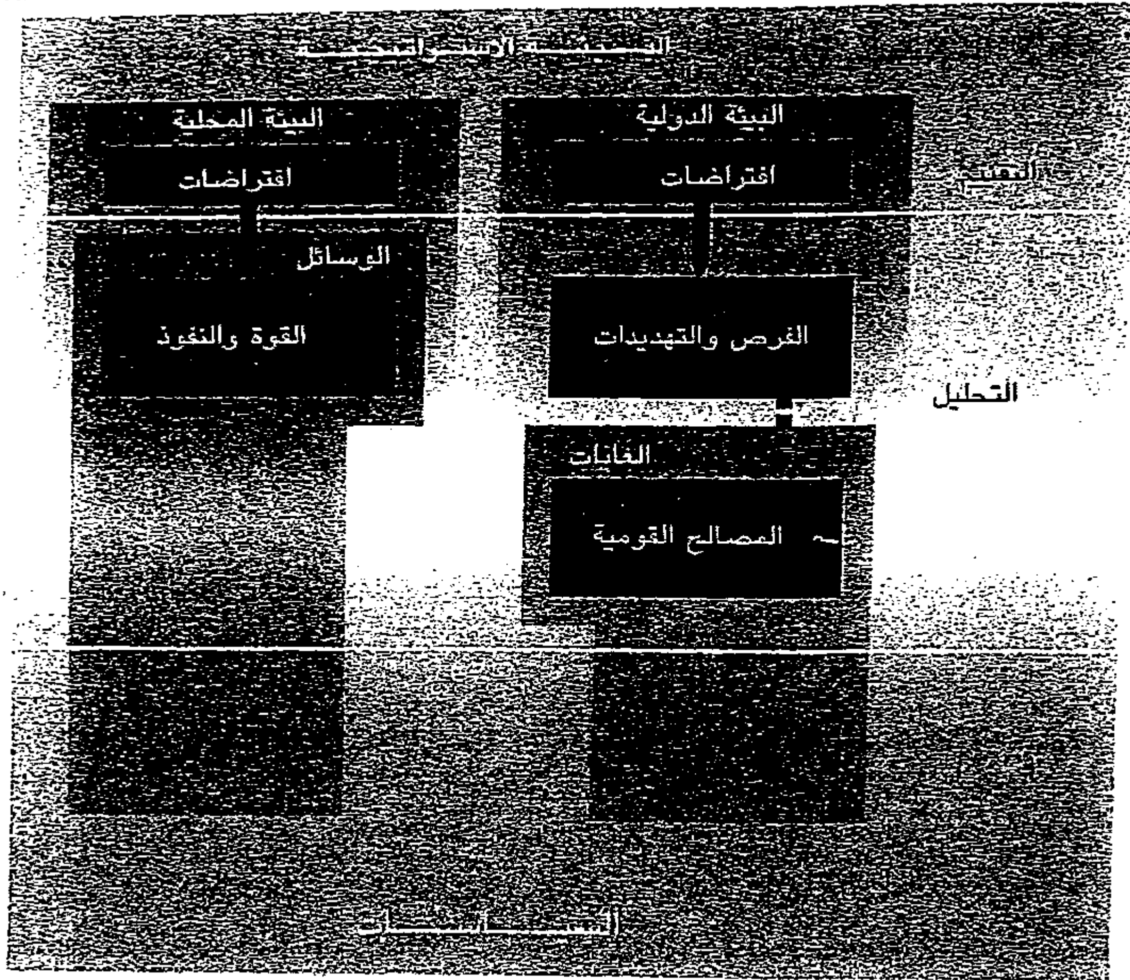
"البيئة الاستراتيجية الدولية"؛ في حين خُصص الفصل الثالث، لـ "الإطار المحلي للاستراتيجية".

أما المستويان التاليان للتفكير الاستراتيجي، فكل واحد منهما يتناول المفاهيم الأساسية التي عليها تبنى الغايات والوسائل، كما هو مبين في الشكل (1 ـ 5). وهنا يعمل الخبير الاستراتيجي بعيداً عن عالم الواقع، وفي موقع أكثر بعداً عن مستوى التقييم، مستفيداً من النظريات المجردة في محاولة لتحديد الغايات الواجب إنجازها والوسائل التي تطبق عليها.



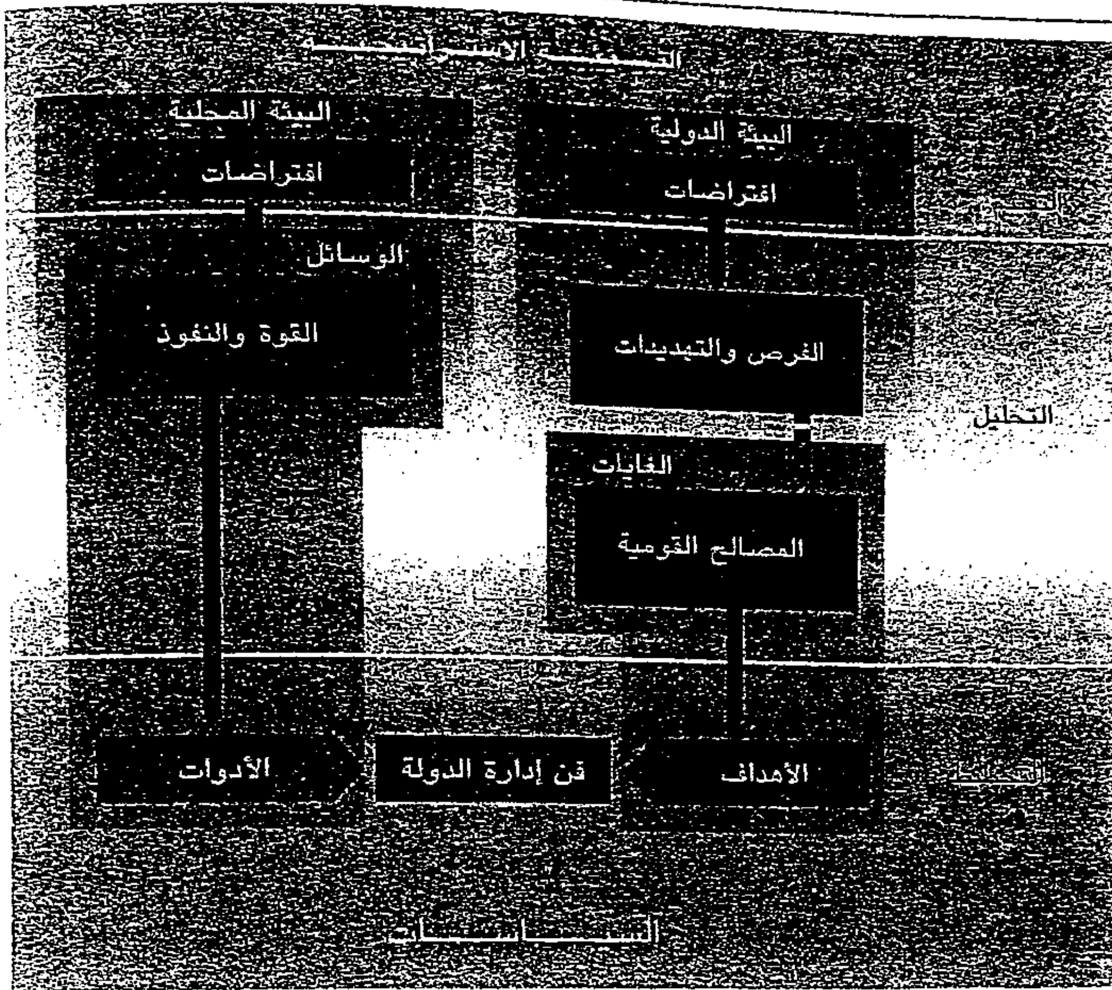
الشكل (1 - 5): الغايات والوسائل

وفي المستوى الثاني، تتمثل المهمة الاستراتيجية في تحليل المفاهيم الكائنة في قلب التفكير الاستراتيجي (انظر الشكل 1 ـ 6)؛ ففي الجانب الخاص بالغايات، تتضمن هذه المفاهيم مفهوم المصالح القومية وكذلك التهديدات المحدقة بها والتي قد تخرج من البيئة الدولية وفرص تحسينها التي يمكن أن توجد في البيئتين الدولية والمحلية معاً، وهذه هي الموضوعات التي سندرسها في الفصل الرابع "المصالح والتهديدات والفرص". أما على الجانب الخاص بالوسائل، فيتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يحللوا القوة والتأثير اللذين يخرجان من البيئة المحلية التي تكون متاحة لخدمة تلك المصالح وحمايتها من أي تهديد يتهددها والإفادة من الفرص بغية تحسينها، وهذه المفاهيم ستكون موضوع الفصل الخامس "القوة والتأثير".



الشكل (1 - 6): مستوى التحليل

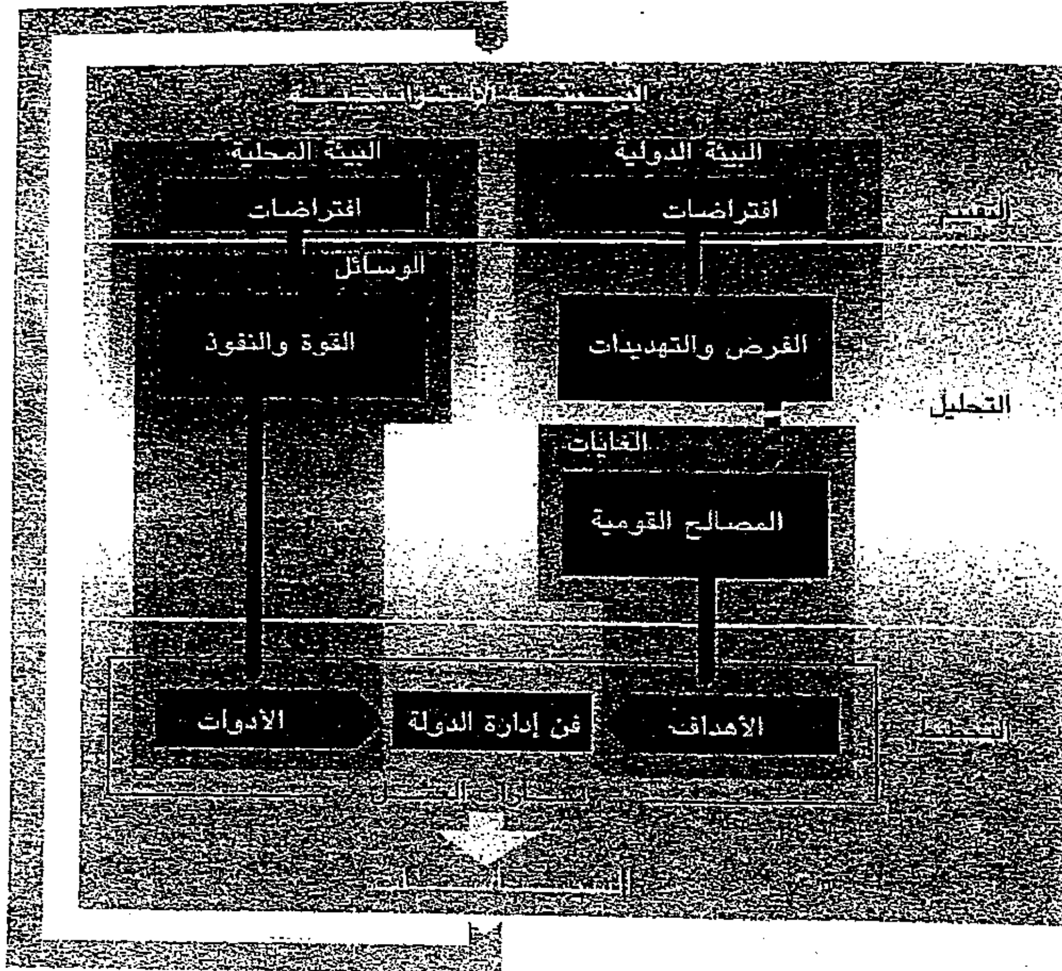
أما المهمة التي يواجهها الخبراء الاستراتيجيون في المستوى الثالث فهي جعل هذه المفاهيم واضحة وقابلة للعمل أي التخطيط لما يريدون للحكومة أن تقوله وتفعله (انظر الشكل 1 - 7). وليقوموا بهذا العمل يتعين عليهم أن يستخرجوا من المفهوم الذي لديهم عن المصلحة القومية مجموعة من الأهداف المعقولة والقابلة للتنفيذ لتشكل غايات محددة لاستراتيجيتهم، وأن يختاروا أداة أو أدوات من قوة الدولة تكون الوسيلة التي بها يمكن العمل في سبيل تحقيق تلك الغايات، وأن يحددوا فن الحكم الذي به سوف تستخدم هذه الأدوات، أو بعبارة أخرى الطرق التي من خلالها سوف يجري تطبيقها من أجل تحقيق الأهداف. وسوف نأتي في الفصل السادس "أدوات قوة



الشكل (1 - 7): مستوى التخطيط

الدولة"، على تعريف ودراسة خصائص الأدوات التسع لفن إدارة الحكم، فنتحدث عن نقاط قوتها وضعفها، وفي الفصل السابع "ربط الغايات والوسائل"، سوف نشرح طريقة وضع الأهداف وربطها مع الأدوات واستخدام فن إدارة الدولة في تطبيق الأدوات على الأهداف. أما في الفصل الثامن "تقييم مسارات العمل"، فسوف ندرس كيف يستطيع الخبراء الاستراتيجيون تنقيح وصقل ورزم أدوات الأهداف استناداً إلى تكلفتها المحتملة والأخطار والأثر والنجاح.

إن مسارات العمل هذه بعد اكتمالها سوف تكون التعبير الخارجي لاستراتيجية الشؤون الخارجية وهي تعمل داخل العملية السياسية لتحديد

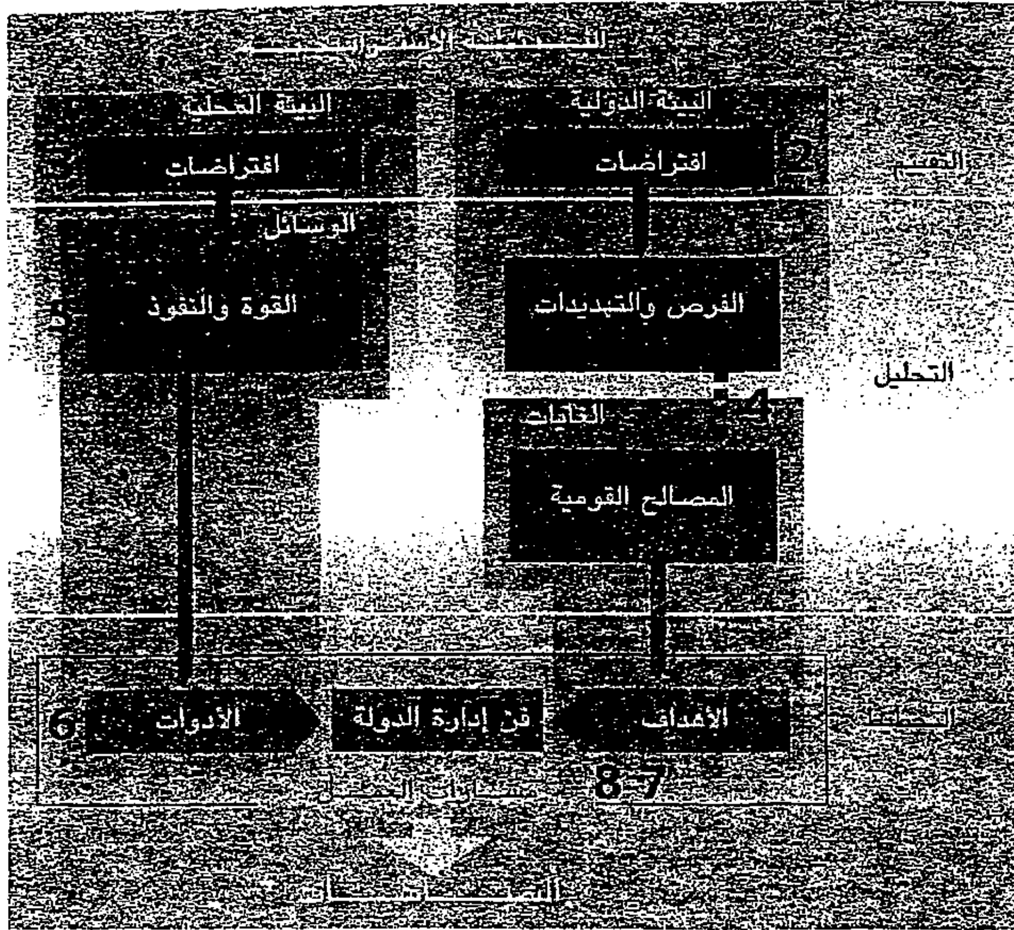


الشكل (1 - 8): من الاستراتيجية إلى السياسات

بيانات وأفعال الحكومة، أو السياسات الخارجية (انظر الشكلين 1 - 2 و1 - 8). وكما يدل السهم المشير إلى المعلومات الراجعة والممتد على طول الجانب الأيسر للنموذج الموضح في الشكل (1 - 8) والمتجة من الأسفل إلى الأعلى، فإن هذه السياسات سوف تؤثر في البيئة الدولية والبيئة المحلية من أجل استراتيجية المستقبل، وبحيث يكون تأثيرها على المستوى الثاني التحليلي في الفرص والتهديدات التي سيواجهها الخبراء الاستراتيجيون إلى جانب القوة والتأثير اللتين سيتوجب عليهم التعاطي معها. وتوضيحاً لتلك العلاقة التي تربط هذه الخطط المحددة بتقييمات البيئة الاستراتيجية وتحليل المفاهيم الاستراتيجية، سوف ندرس في الفصل التاسع "استراتيجية الشؤون الخارجية الأمريكية اليوم"، مع

نقد لاستراتيجية إدارة الرئيس جورج بوش واقتراح استراتيجية بديلة للشؤون الخارجية من أجل الولايات المتحدة، فالغاية من ذلك تقديم تطبيق موسع للمنطق الاستراتيجي.

أما تعلم المرء كيف يفكر استراتيجياً في الشؤون الخارجية، فهو في واقع الأمر عملية من جزأين. فمن المهم من دون شك أن نفهم المفاهيم التي منها يتكون المنطق الاستراتيجي وكيف تتصل بعضها ببعضها الآخر. من أجل ذلك يولي هذا الكتاب اهتماماً خاصاً لتعريف هذه المصطلحات بالتفصيل وبخاصة في هذا الفصل الذي يبحث في الاستراتيجية والسياسة، ثم يبحث في البيئة الدولية والبيئة المحلية في الفصلين الثاني والثالث. ثم ينتقل في الفصل الرابع للحديث عن المصلحة القومية والتهديدات والفرص، وعن القوة والنفوذ أو التأثير في الفصل الخامس (انظر الشكل 1 - 9). ومن الضروري في الوقت نفسه أن يعرف المرء كيف يطبق المفاهيم على حالات في عالم الواقع. والكتاب بمجمله يولي أهمية لهذا الجانب العملي للتفكير الاستراتيجي، وبخاصة في الفصول من السادس وحتى التاسع. وأملنا كبير أن القراء سوف يلحظون هذين الجانبين للتعلم الاستراتيجي، وأعني بذلك جانب المفاهيم والأفكار، والجانب العملي، فكلاهما متسلسلان ومتزامنان. ومع أن المطلوب قبل البدء بالتحليل والتخطيط الاستراتيجيين، هو أكثر من فهم أولي للمنطق الاستراتيجي، فإنه لا يمكن التوصل إلى فهم حقيقي لمعانيه إلا من خلال استخدام هذه المفاهيم. وبالمثل لا يمكن إجراء تطبيق استراتيجي بأسلوب خطي بحت. ومع أنه لا بد للمرء أن يبدأ من نقطة معينة، فإنه من خلال التنقل المتكرر بين الغايات والوسائل، والتقييم المستمر للافتراضات، والمزيد من التحليل للمصالح والتهديدات والفرص والقوة والنفوذ، ومن خلال التخطيط بفاعلية أكبر ومن خلال المسارات الفاعلة للعمل، يستطيع الخبير الاستراتيجي أن يصل إلى وضوح في الفكر بخصوص الموضوع الذي يعمل على دراسته ووضوح في المقاربة الصائبة للتعاطي معه.



الشكل (1 - 9): المفاهيم بعد إضافة أرقام الفصول

ومع أن استراتيجية الشؤون الخارجية عمل يغوص في أعماق الفكر المجرد، فإن فائدته تكمن في استخدام مفاهيم محددة بدقة ومعرفة جيدة واستخدام المنطق الاستراتيجي الذي يربط بينها بعلاقات تبادلية مع التفكير المنظم بقضايا عالم الواقع. وفي سبيل توضيح هذه المفاهيم وهذا المنطق، يعتمد هذا الكتاب على الكثير من الأمثلة الحاصلة في السياسة الخارجية الأمريكية على مدى العقود الأربعة الأخيرة من السنين[69]. والسؤال الذي قد

(69) إن كوني أستشهد بأمثلة مختارة من هذا التاريخ لتوضيح نقاط في المنطق الاستراتيجي ولا أقوم بتحليل عددي لمجموعات من البيانات التاريخية المرمزة جيداً، قد يضايق بعض القراء من ذوي التوجهات "العلمية". لكن دفاعي في هذا الصدد يتمحور حول غايتي التي لا تتمثل في وضع نظرية علمية، والتي أعتقد أنها قد تكون مستحيلة في مجالات التفاعلات البشرية كالشؤون الخارجية مثلاً. لكنني أستشهد بمثل هذه البحوث حيثما وجدت ذلك مفيداً لإلقاء الضوء على قضايا معينة في المنطق الاستراتيجي.

يطرحه القارئ، ما فائدة هذه الشريحة الصغيرة من التاريخ الأمريكي؟ وجواباً عن هذا السؤال أشير أولاً، إن هذه الشريحة تقدم لنا مادة كافية وافية لها صلة بعملنا، كما تقدم تنوعاً جيداً في استراتيجيات الشؤون الخارجية يوضح مجالات الاختيار الاستراتيجي. وثانياً، إنها تبين لنا كيف كانت ردود فعل السياسيين للتبدلات الكبرى الحاصلة في البيئة الدولية حين كانت الولايات المتحدة تنتقل من بيئة عالية التهديدات إبان الحرب الباردة الأخيرة، إلى ظروف استراتيجية أقل قسوة في التسعينيات من القرن الماضي، ثم إلى عودة الأخطار في عالم ما بعد 9/11. وثالثاً، إنها تبين لنا كيف تعامل رجال السياسة مع تلك التحديات المتواصلة، حيث انتقل عقدا السبعينيات والثمانينيات بالبلاد إلى ما وراء الحرب الباردة جالبة معها سلسلة من العوامل لا تزال بصماتها في السياسة الخارجية الأمريكية حتى اليوم، ونقصد بذلك النقص الحاصل في النفط والطاقة والعولمة الاقتصادية وانتشار الأسلحة ونشوء لاعبين من غير الدول، وندرة المال الحاصلة في الميزانية والموارد وانعدام الثقة العامة بالحكومة والاختلافات الراديكالية في ما بين الأمريكيين بخصوص طريقة التعامل مع هذه الأمور كلها. وأخيراً، إن بروز الولايات المتحدة على ساحة الشؤون الدولية العالمية يعني أن القراء يجب أن يكونوا على معرفة جيدة بالقسم الأعظم من التاريخ الأمريكي المعاصر إن لم يكن كله، بما يسمح بالمعالجة البارعة للتوضيحات المقدمة والتي قد تحتاج إلى شروح مطولة في حال غياب المعرفة.

ولكن قبل أن نبدأ دراستنا التفصيلية لعناصر الاستراتيجية، لا بد لنا من أن نقول كلمة تمهيدية أخيرة، وهي: إن الصورة التي نقدمها للاستراتيجية هي صورة مثالية بكل المعايير وباعتراف الجميع. ولا يمكن لأية استراتيجية للشؤون الخارجية أن تكون شاملة كاملة وهادفة إجمالاً ومنسقة تماماً؛ فالاستراتيجية أداة، والأدوات النافعة غالباً ما تكون قذرة، وأحياناً مكسرة. ولا يمكن أن يكون صحيحاً قولنا إن الاستراتيجيات لا تخترع إلا في ذروة

المعركة بهدف تبرير أفعال اتخذت في خضم المعركة، وأن أفضل الساسة يتوقعون ماذا يفعلون استجابة للأحداث، وأنه لا يوجد "منطق استراتيجي يتجاوز حدود الزمن والأحداث"[70].

ولكن لا بد من القول إن خبرتنا التاريخية تكمن في مكان ما بين ما هو مثالي وما هو موضع شك. وهي تدل على أن الاستراتيجيات الحقيقية تنمو إلى جانب عالم الواقع في عقول وأذهان المراقبين أو الممارسين الذين يشهدون ويتعايشون مع الأحداث. وهي تستمد مادتها من السياسة القائمة وفي الوقت نفسه تترك بصماتها فيها، وهي تعطي للسياسات المسوغ والمعنى اللذين لا تملكهما، وتبين لرجال الدولة الطريق أمامهم. تتبناها الحكومات بسبب ما فيها من قوة تفسيرية وبسبب حاسة الاتجاه التي تقدمها[71]. وفي نهاية المطاف لا تستند على الأداء الخالي من الخطأ، وإنما على العقيدة والإيمان أن رجل الدولة يستطيع أن يدفع بالأحداث في الاتجاه المفضل، حتى لو كان دفعاً خفيفاً، وأن الأمل الوحيد لذلك أن يكون لديه فكرة حول الاتجاه الذي تريده البلاد في علاقاتها الخارجية، وكيف يجعل منطق الاستراتيجية يفعل فعله في سبيل التحرك للأمام.

(70) انظر: Whittle Johnson, "The Containment of John Gaddis", *National Interest* 6 (Winter 1986-87): 85-94.

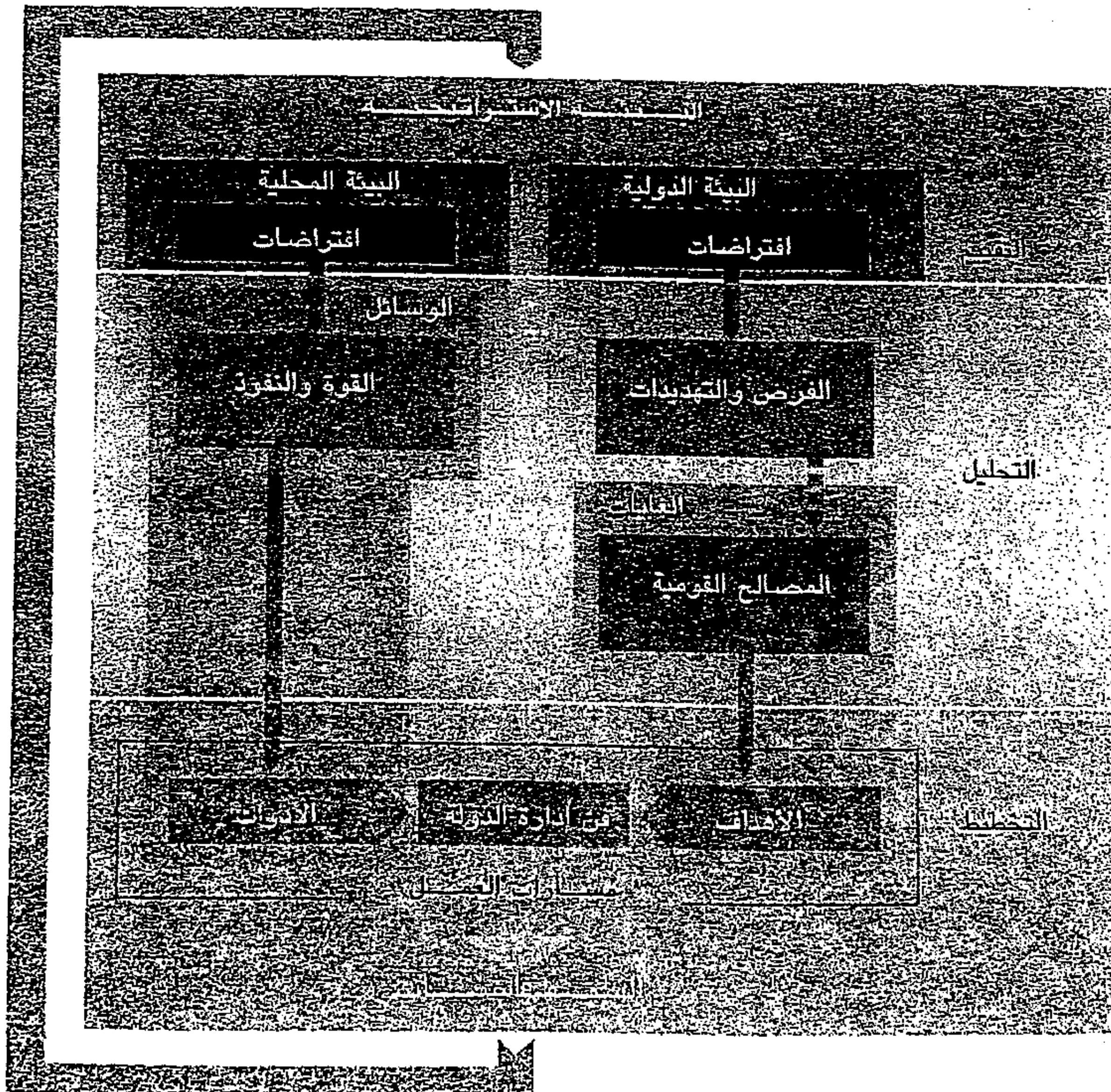
(71) هذا بلا شك هو الاستنتاج الذي قد يتوصل إليه المرء من قراءته لتقريرين مفصلين حول منشأ الاحتواء. انظر: Melvin P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, The Truman Administration, and the Cold War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1992), and Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy 1947-1950* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992).

القسم I

التقييم

2. البيئة الاستراتيجية الدولية.

3. البيئة المحلية الاستراتيجية.



2

البيئة الاستراتيجية الدولية

تنتهي استراتيجية الشؤون الخارجية في عالم العلاقات الدولية الواقعي، لذلك فهي يجب أن تنطلق من هذا العالم. وإن كانت ناجحة، فهي بلا شك تخلص إلى التأثير في اللاعبين الآخرين في العالم، أو قد تحدث تغييراً في البيئة الدولية تكون في صالح مصالح الأمة. ولكي تكون كذلك، يجب أن تنطلق بصورة ذهنية بالغة الدقة لواقع الأشياء محلياً ودولياً، وبفهم جيد لسياسات واقتصاديات السياسة الخارجية محلياً، وللطريقة التي بها تسير الأمور في العالم الخارجي.

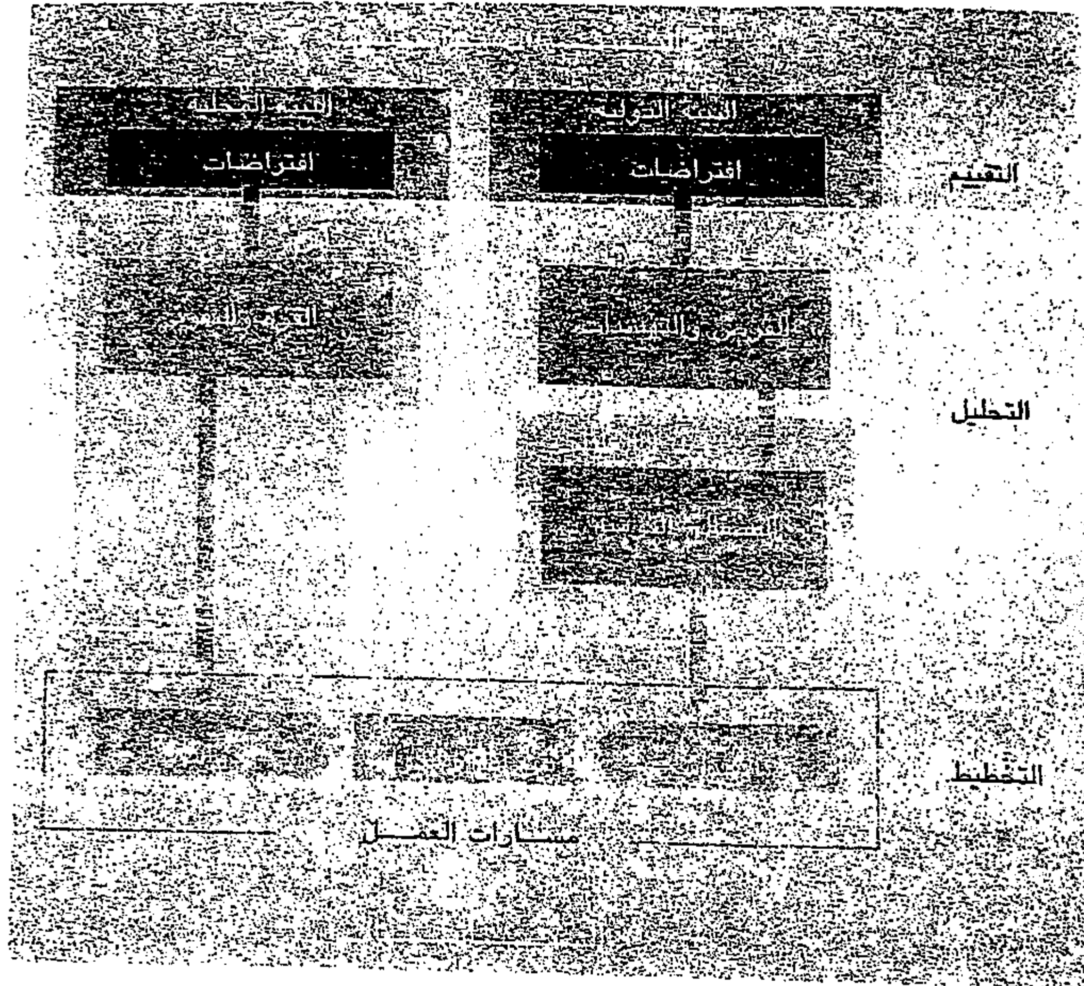
غير أن هذه المعرفة ليس سهلاً اكتسابها، وهي عند معظم صناع القرار محصلة سنين طويلة من الخبرة والتعلم، متأثرة كثيراً بعادات راسخة في الأذهان وبأفضليات القيم التي ربما لا يعلمها الفرد إلا قليلاً. إنما القسم الأعظم من هذه المعرفة الأكثر فائدة وأهمية، له صلة بالطريقة التي من المحتمل أن يفكر بها الاستراتيجيون الآخرون أو طريقة تفاعلهم مع الأحداث، وهذا ما يقتضي نوعاً من تقمص ذهنيات وثقافات الآخرين والتي لا تملكها إلا قلة قليلة جداً من الأمريكيين؛ ففي الشهور القليلة التي سبقت غزو الولايات المتحدة للعراق عام 2003، على سبيل المثال، لم يكن ثمة اتفاق لدى المراقبين الغربيين ـ حتى أولئك الذين لديهم خبرة وتجربة تثير الإعجاب في العالم العربي والعراق بعينه ـ حول كيف يمكن أن تكون استجابة صدام حسين للضغوط الأمريكية. وعندما يتعلق الأمر بالمشهد الواسع لاستراتيجية

الشؤون الخارجية، تصبح "المعرفة والتعرف" متضمنة لهذا الكون الفسيح والابتعاد عنه في الزمان والمكان والمعرفة، حتى لتبدو المهمة وكأنها تتجاوز القدرات البشرية. ومن خلال استعانتهم بمعرفة الخبراء المتخصصين كلما استطاعوا إلى ذلك سبيلاً، لا يبقى أمام الخبراء الاستراتيجيين أي خيار سوى اللجوء إلى التعميم وإلى التبسيط الحكيم وإلى حدسهم المتطور استناداً إلى الخبرة والتجربة، أي رأس المال الفكري الذي نما وتطور على مر الأيام[1].

ونتيجة ذلك كله يمكن القول إن معرفة الخبير الاستراتيجي بالأمة وبالعالم أجمع يجب أن تؤخذ لا على أنها مجموعة من الحقائق والوقائع، بل على أنها مشاهدات أو "افتراضات" ينبغي تقييمها، وإعادة هذا التقييم عند حصول أي تغيير في واقع الأشياء، أو حين ظهور أدلة جديدة تنيرها، كما يبين الشكل (2 ـ 1)[2]. إن خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية جميعاً لديهم مثل هذه الافتراضات في أذهانهم سواء عرفوا ذلك أم لم يعرفوه، إلا أن البراعة في ذلك (إن أردنا أن نعيد صياغة ما قاله أفلاطون)، ألا يحيا المرء حياة غير مدروسة، بل أن يعرض ما لديه من افتراضات وأن يكون مستعداً لتقييمها ويعيد تقييمها مراراً وتكراراً. لكن تكوين موقف ذهني يؤمن باللاأدرية المؤقتة، ليس أسهل من اكتساب معرفة استراتيجية مفيدة أصلاً، ذلك أن إدراك وفهم الواقع الخارجي أمر محوري في بناء صرح الفكر الاستراتيجي. وهو النقطة المرجعية وميدان الاستراتيجية، وهو البحر المحيط (فكرياً) الذي فيه تبحر سفينة الدولة. وله أثر بالغ في إعطاء الاستراتيجي إحساساً

(1) يقول كيسنجر: "إن القناعات التي تتكون عند الزعماء قبل أن يصلوا إلى المنصب الرفيع، هي ذلك الرأسمال الفكري الذي يستهلكونه طالما بقوا في مناصبهم". *White House Years* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979) pp. 27, 54.

(2) لاحظ أن نموذج الاستراتيجية المبين في الشكل (2 ـ 1) يطبق "الافتراضات" على البيئة الاستراتيجية فحسب، ذلك أن النموذج عند هذا المستوى فقط يفترض فيه أن يمثل الواقع. أما المفاهيم الأخرى الموضحة في النموذج ـ مثل المصالح أو التهديدات أو التأثير، التي هي في واقع الأمر النتاج الصنعي للتحليل والتخطيط الاستراتيجيين على الرغم من أنها قد تبدو انعكاساً لظواهر معروفة في عالم الواقع.



الشكل (2 ـ 1): الافتراضات في البيئة الاستراتيجية

بالممكن، وفكرة عن القيود التي تفرض على عمل العالم أو فرص هذا العمل، كما له أهميته التي لا تعلوها أهمية في النتائج المنبثقة عن التحليل الاستراتيجي.

تعني أهمية هذه الافتراضات، أن المعركة في سبيل استراتيجية سليمة يمكن خسارتها في هذا المكان عينه، وفي اللحظات الأولى من بدايتها. وقد يأتي صناع القرار إلى مناصبهم ولديهم نظرة إلى العالم خاطئة أو غير متوافقة أو ربما مشوهة كثيراً؛ وينفقون سنوات طويلة وهم يتعلمون من أخطائهم. والمصيبة الأكبر أنهم ينفقون سنوات طويلة من دون أن يتعلموا شيئاً إذا وضعوا لأنفسهم شعاراً يخفي عنهم رؤية المؤشرات المضادة، هذا

إن لم يكونوا قادرين على تحمل ذلك التناقر المعرفي بين ما يرونه ويدركونه، وبين الشواهد الماثلة أمام حواسهم. وفي كلتا الحالتين، إن لم تبدأ استراتيجية الشؤون الخارجية بافتراضات واقعية حول البيئة الاستراتيجية، أو أخفقت في تغييرها حين يتغير الواقع، فالأمل في نجاحها ضئيل جداً، فتبقى والحالة هذه، عملاً فكرياً منفصلاً، ومن المحتمل أن يسيء إلى السياسة بدلاً من أن يفيدها (إذا سمحت الظروف بذلك).

تبين لنا التجربة الأمريكية على مدى العقود الثلاثة الأخيرة من السنين وعلى نحو جيد، أهمية الافتراضات في التوصل إلى النتائج الاستراتيجية، وفي الوقت نفسه الأخطار الحاصلة حين تكون غير متوافقة مع الواقع. وفي عام 1981، على سبيل المثال، تولى الرئيس رونالد ريغان منصبه الرئاسي، وهو على ثقة أن العالم الذي له أهميته هو عالم القطبين، المنقسم إلى منظومتين من التحالفات ترأسهما الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي. وكانت النظرة إلى الاتحاد السوفياتي أنه يشكل تهديداً عسكرياً مباشراً للولايات المتحدة، وأنه يفتح "نافذة ضعف" تدعو إلى ابتزاز عسكري أو ما هو أسوأ من ذلك في مطلع الثمانينيات، وكان الجميع يعتقدون أن الاتحاد السوفياتي مدفوع بأيديولوجية شيوعية، وأنه عازم على التوسع ومتورط في كل عمل من شأنه زعزعة الوضع الراهن في العالم. أما العالم الثالث المكوّن من البلدان النامية، فهو ميدان المعركة المهم لصراع القوتين العظميين، وفي ما عدا ذلك، فهو ليس بذي أهمية جوهرية، وليس من حيث الأساس جديراً بالعناء الذي يثيره قادته المعادون في الأمم المتحدة وغيرها من المنابر الدولية.

أما تلك النظرة إلى العالم التي كانت لدى الرئيس جيمي كارتر، حين تولى المنصب الرئاسي قبل الرئيس ريغان بأربع سنوات، فلم تكن مختلفة؛ فالنظام الدولي عند كارتر قد بات متعدد الأقطاب، حيث منظومتا الأحلاف الشرقية والغربية قد بدأتا بالتفكك، وحيث القوة كانت آخذة بالانتشار والتوزع، وحيث تتزايد الطبيعة الاقتصادية لهما. كانت النظرة إلى الاتحاد السوفياتي

على أنه دولة بحكم الواقع الراهن يقع تحت حكم رجال مسنّين أصابتهم الشيخوخة، ويعانون من مشاكل اقتصادية حادة تقتضي فترة من الاستراحة من عناء المغامرات على الساحة الدولية، وأن أي تهديد عسكري قد تواجهه الولايات المتحدة هو في حده الأدنى نتيجة لوجود ترسانة ضخمة جداً من الأسلحة النووية على كلا الجانبين، إضافة إلى وجود نية سيئة من جانب الاتحاد السوفياتي. غير أن البلاد كان ينبغي لها أن تشعر بالقلق حيال التهديدات الاقتصادية الآتية من الخارج ولا سيما ذاك التهديد الذي أبدته منظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك) (OPEC)، عندما أجبرت المواطنين الأمريكيين على الانتظار في أرتال طويلة لتعبئة سياراتهم بالوقود. وفي هذا المجال كان العالم الثالث ذا أهمية حيوية لكونه مصدراً مهماً للمواد الخام، ولكونه أيضاً سوقاً للبضائع الأمريكية. وأما المشكلات في ذلك العالم فقد كان سببها ظروفاً اجتماعية وسياسة واقتصادية، وليست بسبب مكائد ومؤامرات سوفياتية[3].

لكن، كان لهذه الافتراضات المختلفة جذرياً بخصوص البيئة الخارجية آثارها القوية على استراتيجية الشؤون الخارجية في إدارتي هذين الرئيسين؛ فالرئيس رونالد ريغان على سبيل المثال أطلق حشوداً للقوات العسكرية، بينما اعتمد الرئيس كارتر سياسة خفض الإنفاق العسكري بمعدل 5 في المئة سنوياً. أما الرئيس ريغان فأوقف مباحثات الحد من الأسلحة مع السوفيات، بينما كان كارتر يسعى بلهفة إلى توقيع معاهدة معهم حول تخفيضات كبيرة في الأسلحة النووية. وبينما كان كارتر يركز مساعداته الخارجية لدول العالم الثالث على الحاجات الإنسانية الأساسية، كان ريغان يحوّل مخصصات

(3) للمزيد من التفاصيل حول هذه الأوصاف للنظرة إلى العالم عند ريغان وكارتر يمكن الرجوع إلى كتابي الذي يحمل العنوان *Presidents, Public Opinion, and Power*, Headline Series # 280 (New York: Foreign Policy Association, April 1987), and in "Reagan's Mixed Legacy", *Foreign Policy* 75 (Summer, 1989): 34 - 55.

الأموال من التنمية إلى المساعدات الأمنية والدعم الأمريكي المفيد للمؤسسات المالية الدولية التي تقدم العون لاقتصادات العالم الثالث. كان ريغان يصر على أن يضع العرب والإسرائيليون خلافاتهم جانباً، وينضموا إلى "اتفاق جماعي استراتيجي" ضد التهديد السوفياتي للشرق الأوسط. وقد أرسل مبعوثه جان كيركباتريك (Jean kirkpatrick) إلى الأمم المتحدة للوقوف في وجه ادعاءات العالم الثالث. عمل كارتر جاهداً لنزع فتيل صراعات العالم الثالث وذلك بالتصديق على معاهدة باناما، وإجراء المفاوضات بين إسرائيل ومصر، وأرسل عمدة أتلانتا السابق أندرو يونغ الأمريكي من أصل أفريقي، إلى الأمم المتحدة ليبرهن على أن أمريكا تتفهم تطلعات العالم الثالث.

وحيث إن المدة الفاصلة بين عهدي هذين الرئيسين لا تتجاوز أربع سنوات، فإنه من غير المحتمل أن تكون هاتان المجموعتان المتناقضتان من الافتراضات دقيقة. والواقع أن النظرة إلى العالم عند أي من هذين الزعيمين لا تتفق ولا تنسجم مع الواقع الدولي؛ فكانت النتيجة أن بددت كل من هاتين الإدارتين شهوراً، بل سنين طويلة تعملان وفق سياسات تفتقر إلى التبصر العميق؛ فبعد 18 شهراً، تخلى رونالد ريغان عن ذاك "الاتفاق الجماعي الاستراتيجي" في الشرق الأوسط لصالح اقتراح جاد بخصوص الحكم الذاتي للفلسطينيين، لكن إدارته لم تستعد زخمها بخصوص السلام العربي - الإسرائيلي، واضطر ريغان للاستعاضة عن بغضه للحد من الأسلحة بمفاوضات جادة أولاً، ثم صارت هذه المفاوضات واقعاً ملموساً بعد أن عملت على خلق حركة سلم عبر الأطلسي أحدثت صعوبات في وجه الجهود الأمريكية للاحتواء العسكري، إضافة إلى أزمة الديون المكسيكية لعام 1982، التي أجبرت ريغان على إحداث تغيير كامل ومفاجئ في موقف إدارته تجاه المؤسسات المالية الدولية من خلال تبيان الضرر الذي يمكن أن تسببه ديون العالم الثالث للنظام المصرفي الأمريكي. أما كارتر فقد وجد أن جهوده المبذولة في سبيل الحد من الأسلحة، قد أحبطتها روح المغامرة السوفياتية،

فوضع نهاية لتقديم الحماية العسكرية للخليج العربي من خلال مبدئه المعروف باسمه "مبدأ كارتر" الذي تضمّن توسيع التحالفات الأمريكية بدعم من المساعدات العسكرية، وتطوير منظومة جديدة وكبيرة من الأسلحة الاستراتيجية، إضافة إلى تطوير قوة الانتشار السريع لمهام مشتركة للتدخل السريع (التي أصبحت تعرف في ما بعد بـ "القيادة المركزية") من أجل حالات طارئة في العالم الثالث. ومع أن هاتين الإدارتين ابتدأتا من طرفي نقيض سياسي، إلا أنهما تحركتا نحو المركز تدفعهما تجربة جعلت افتراضاتهما أقرب إلى عالم الواقع.

ومثلما قد تكون الافتراضات الخاطئة سبباً لنشوء استراتيجيات خاطئة تقود إلى تشويه التغيير، فإن للافتراضات الدقيقة بخصوص ما يجري في هذا العالم قوة كبرى لاستدامة استراتيجية مترابطة منطقياً. ولدينا في هذا السياق مثال جيد في إدارة الرئيس نيكسون الذي كان أكثر خبرة ومعرفة في الشؤون الخارجية من الرئيسين اللذين جاءا إلى هذا المنصب بعده. لقد رأت هذه الإدارة النظام الدولي ثنائي الأقطاب بطبيعته، وأن السوفيات هم التهديد الأكبر للأمن الأمريكي والسلم العالمي، لكنها توقعت الاستعاضة التدريجية عن الثنائية القطبية هذه بنظام عالمي خماسي الأقطاب، ورأت أن الاتحاد السوفياتي "ليس إمبراطورية شر" شديدة الأذى، بل هو قوة عظمى خطرة جداً، إنما يمكن السيطرة عليها بمجموعة معقدة من الإغراءات والضغوط. غير أن نظرة كهذه، تعد أكثر وسطية وبراغماتية من نظرة ريغان أو نظرة كارتر، وثبت أنها أهل لدعم استراتيجية للشؤون الخارجية تكون قوية الترابط على مدى ثماني سنوات تميزت باضطرابات كثيرة، حتى في مواجهة تغيير حصل في المنصب الرئاسي.

ومن الممكن مشاهدة تباين مماثل وأكثر حداثة بين افتراضات دقيقة وافتراضات خاطئة عند إدارتي الرئيسين بوش الأب وبوش الابن. عندما جاء بوش الأب إلى المكتب البيضاوي في البيت الأبيض بعد عمر حافل بالخبرات

في الشؤون الخارجية، اعتمد سياسة براغماتية في إدارة شؤون البلاد اعترفت بالتغيرات الكبرى الحاصلة على الصعيد السياسي في العالم، والتي ترافقت مع انهيار الاتحاد السوفياتي واستجابت لها. والحق يقال، إن سياسة بوش الأب كانت شديدة البراغماتية حتى إنه اتُّهم مراراً بعدم فعله أي شيء آخر سوى أن يجلس على رأس السياسة الخارجية كما اتُّهم بعدم رؤية الجهة التي يقود بلاده إليها بعدما انتهت الحرب الباردة[4]. أما جورج دبليو بوش الابن، فقد تولى المنصب الرئاسي من دون أن تكون لديه خبرة أو تجربة سابقة بالسياسة الخارجية؛ فأحاط نفسه بمستشارين من المحافظين الجدد كانوا يرون أعداء الولايات المتحدة في كل مكان، وكانوا يطالبون بمواجهة هؤلاء الأعداء بالقوة العسكرية[5]. وعلى الرغم من أن بوش الابن أظهر مهارة فائقة في تعبئة البلاد بأسرها ضد تنظيم القاعدة وحركة طالبان الراعية لها في أفغانستان، إلا أن التفكير السائد في إدارته لم يسعفه جيداً حين قرر كيف يتعامل مع العراق. وعوضاً عن الاستعانة بالاستخبارات ـ حتى لو كانت خاطئة ـ لتأكيد افتراضاته، فقد استغلت هذه الإدارة تلك الاستخبارات للترويج للمزاعم الخاصة بامتلاك صدام حسين للأسلحة النووية، وعلاقاته بالقاعدة التي كانت تريدها لتبرير الحرب[6]. وما هو أسوأ من ذلك أن هذه الإدارة كانت على ثقة أن العراقيين سوف يرحبون بالجنود الأمريكيين كمحررين لهم، ويؤسسون فوراً

(4) انظر: Terry L. Diebel, 'Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction", *Foreign Policy* 84 (Fall 1991): 3 - 23.

(5) James Mann, *The Rise of the Vulcans* (New York: Viking 2004).

(6) من أجل الإخفاقات في استخبارات ما قبل الحرب انظر: Dana Priest and Walter Pincus, "U.S. 'Almost All Wrong' on Weapons, "*Washington Post* (October 7, 2004): A1, A34; Dafna Linzer, "Panel: Work of U.N. Arms Inspectors was Ignored by US Before Iraq War." *Washington Post* (April 13, 2005): A6; And Kenneth M. Pollock, "Spies, Lies, and Weapons: What Went Wrong," *Atlantic Monthly* (January / February 2004): 78 - 82, 84 - 86, 90, 92.

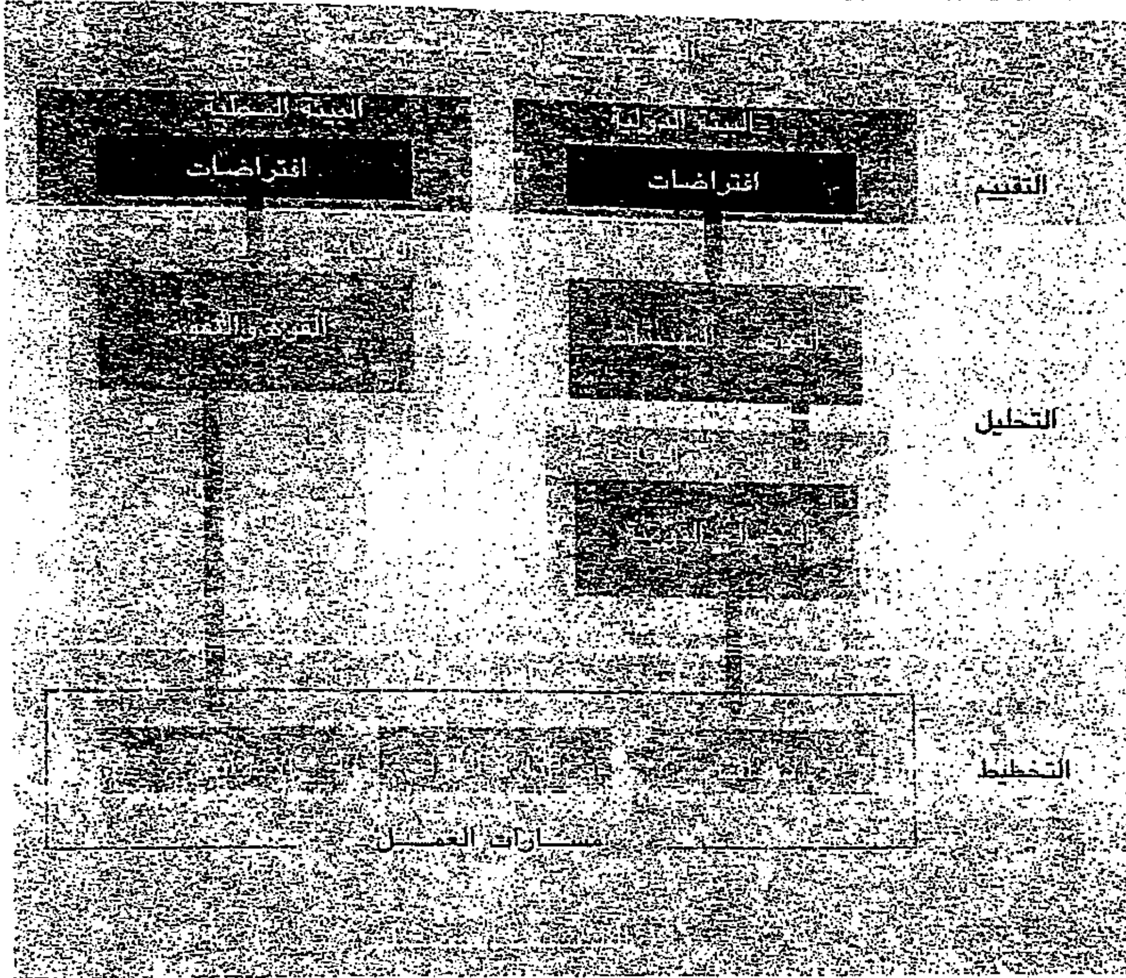
وقد قال كولن باول لبربارا والترز انه لم ير دليلاً أكيداً حين كان في منصبه أن لصدام علاقات مع القاعدة. 20/20 برنامج تلفزيوني اذيع في 2005/9/9.

الديمقراطية كانت عن عمد تتجاهل كل التنبؤات المناقضة مهما قويت أساساتها(7)؛ فهذه الافتراضات الخاطئة أدت إلى استخدام قوات عسكرية غير كافية للسيطرة على الموقف بعد الحرب، وسهّلت نمو حركات التمرد التي كلفت أمريكا الكثير من الخسائر البشرية وأنهكت المجهود الأمريكي بكامله(8).

وكما توضح هذه الأمثلة فإن القليل جداً من العوامل قد تكون لها أهمية في وضع استراتيجية الشؤون الخارجية كما هي افتراضات الخبير الاستراتيجي بخصوص البيئة الدولية. وحيث إن تلك البيئة هي محور البحث في هذا الفصل، فسوف نناقش العوامل التي تحدد الأفعال التي يقوم بها الخبراء الاستراتيجيون الأجانب (وبالتالي تشكل المقاومة التي تواجهها استراتيجية الخبير). وسيتم تطوير هذا البحث على محورين متزامنين: أولهما، إن البحث في هذا الفصل يدخل إلى المستويات الكلاسيكية للتحليل مبتدئاً بالضغوط التي تمارسها البيئة الدولية على اللاعبين الأجانب من الدول ومن غير الدول، ثم ينتقل إلى تلك التي تنتجها ظروفها المحلية، ثم ينتهي بمستوى الأفكار الخاصة بالخبراء الاستراتيجيين الأجانب. وثانيهما، ينتقل البحث في الوقت نفسه تدريجياً في عمق ذهن ذاك الخبير الاستراتيجي، مبتدئاً بالرؤى والتصورات التي يحتمل أن تكون على سطح التحليل الذي يقوم به، ثم ينتقل إلى الافتراضات المدركة في معظم الحالات وإن تكن غير واضحة، ثم يخلص إلى العادات العميقة وربما اللاشعورية في الذهن. وإذا أخذنا هذه البنية بنظر الاعتبار، فقد لا يخطر ببال القارئ أن انتقال البحث في هذا الفصل من القوة نحو المبدأ الذي هو القوة المحركة في الحالة السياسية للعالم على أنه أمر عارض اتفاقي.

(7) انظر: James Faollows, "Blind into Baghdad," *Atlantic Monthly* (January / February 2004) 52 - 54, 56 - 58, 60, 62 - 66, 68 - 70, 72 - 74; Also David Rieff, "Blueprint for a Mess," *New York Times Magazine* (November 2, 2003).

(8) يقول كولن باول: "لم يكن لدينا قوات كافية على الأرض. ولم نفرض إرادتنا. ونتيجة لذلك، بدأ التمرد و ... خرج عن السيطرة"؛ كما جاء في Monifa Thomas, "Powell: US made 'Serious Mistakes' in Iraq," *Chicago Sun Times* (April 7, 2006).



الشكل (2 - 2): تقييم الافتراضات الدولية

إن البحث الذي سنتناوله في ما يلي له صلة بالجزء الخاص بـ "البيئة الدولية" في المستوى الأول من النموذج الغرافيكي لاستراتيجية الشؤون الخارجية، وهو المكان الذي فيه تدون الملاحظات بخصوص مزايا الإطار الاستراتيجي التي لا تنطبق بشكل مباشر على الفئات الأخرى للمفاهيم، بل تلك التي تؤثر في الحالة الاستراتيجية بكاملها (انظر الشكل 2 ـ 2). وينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يضعوا في هذا الجزء افتراضاتهم بخصوص اللاعبين من غير أولئك الذين يعدّونهم هدفاً لاستراتيجياتهم، وعن الآثار المحتملة للاستراتيجيات غير ذاك الأثر الذي يعملون عليه، وعن التوجهات المستقبلية في تلك المزايا الرئيسية للبيئة. وفي الوقت عينه ينبغي أن يظل هذا الجزء من النموذج احتياطياً وذا علاقة مباشرة بالمشكلة وبالتوجهات

المستقبلية في تلك المزايا الرئيسية للبيئة. وفي الوقت عينه ينبغي أن يظل هذا الجزء من النموذج احتياطياً وذا علاقة مباشرة بالمشكلة الاستراتيجية التي يجري تحليلها ودراستها. وعلى وجه الخصوص يتعين على المرء أن يكوّن لديه إحساساً بالقيود والإمكانيات الخاصة بالفعل الأمريكي في هذا المجال، وبالعوامل التي توجد الفرص أو تلك الحجة القائلة إن القوة والنفوذ الأمريكيين يجب أن يدمجا في تلك الفئات المحددة في المستوى الثاني للنموذج حيث تفيد فائدة مباشرة بالتحليل.

اللاعبون، والنظام، والبنية

إن العدد الأكبر من الافتراضات التي يضعها الخبير الاستراتيجي بخصوص البيئة أو الإطار العالمي، وتلك التي يحتمل أن تكون في سطح التحليل الاستراتيجي هي حتى الآن تلك التي لها علاقة بدوافع وقوة اللاعبين الآخرين في العالم. ومن الطبيعي أن يكون لدى الخبير الاستراتيجي رغبة في معرفة من مِن هؤلاء الصديق ومَنِ العدو للولايات المتحدة، وما هو موقف الحكومات واللاعبين من غير الدول حيال مختلف القضايا ذات الأهمية البالغة لأمريكا، وما هي دوافع مواقفهم تجاه هذه القضايا؟ وعلى صناع القرار أيضاً أن يكوّنوا آراءهم بخصوص قوة اللاعبين الآخرين وماهية الأدوات السياسية التي تحت سيطرتهم (ابتداءً من التصويت في الأمم المتحدة ومروراً بالمساعدات الخارجية وحتى التفجيرات الانتحارية)، وكيف يمكنهم نشر هذه الأدوات بهدف التأثير في الولايات المتحدة. وكما عبر عن ذلك أحد الكتب الخاصة بالأوضاع السياسية في العالم:

> قبل أن نفهم الطرق والوسائل التي بها تعامل الدول بعضها بعضاً، يوجد شيئان اثنان يجب أن نعرفهما بخصوص كل دولة على حدة، وهما: ما تريد أن تفعل، وما هو الشيء الذي تقدر

على فعله؟ وهذا يعني أننا يجب أن نعرف أهدافها ويجب أن نقيّم قوتها[9].

وعندما يعمل الخبراء الاستراتيجيون الأمريكان علي حل لغز تلك الأمور المتعلقة بالنوايا والقدرات الخارجية والغايات والوسائل، ينبغي أن يكون بتصرفهم موارد تحليلية هائلة من جماعة الاستخبارات والتقارير الواردة من السفارات الأمريكية في الخارج، وبحيث تكون منظمة لتتبع التطورات في البلدان والأقاليم كل على حدة في سائر أرجاء العالم، وكذلك مختلف القضايا الوظائفية المختلفة ذات الأهمية الخاصة[10]؛ فمثل هذه المعلومات يجب البحث عنها بلهفة ولا سيما أن الفهم حتى الأكثر تطوراً للمنطق الاستراتيجي لن يكون بديلاً عن المعلومات الحقيقية عن العالم الذي فيه تعمل الاستراتيجيات، أو لتلك الأحكام التي يطلقها الاختصاصيون في الأقاليم والبلدان الذين أنفقوا سنين طوالاً وهم يبنون مهمتهم ومعرفتهم. غير أن هكذا معلومات محددة تتخذ شكلها وأهميتها استناداً إلى الافتراضات الأعمق التي يضعها الخبراء الاستراتيجيون بخصوص بنية النظام الدولي وطريقة عمله. والمعايير التي يبنون عليها أحكامهم حول أهمية المعلومات عن البلد أو القضية. والفوائد التي يجنونها من هذه المعلومات تعتمد اعتماداً كبيراً على طريقة فهمهم لسير الأمور في العالم، ومدى فاعلية الطريقة التي بها تتصرف الولايات المتحدة لتؤثر في مسار هذه الأحداث وتضع بصماتها على مستقبله.

والواقع، أن مجرد فكرة وجود نظام من هذا النوع في الأوضاع

(9) A.F.K. Organski, *World Politics*, 2nd ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1968) p. 61

(10) هذا لا يعني قط أن الخبراء الاستراتيجيين يستطيعون الحصول على كل ما يرونه ضرورياً من المعلومات بخصوص البيئة الخارجية، والواقع أن القسم الأكبر مما يريدون معرفته بالحاح يكون غير متاح على الرغم من إنفاق ملايين الدولارات لمعرفته، كما حصل على سبيل المثال في عجز القادة الأمريكيين عن تحديد المستوى الحقيقي للميزانية السوفياتية العسكرية إبان الحرب الباردة؛ أو الوضع الحقيقي لبرنامج أسلحة الدمار الشامل في العراق قبل الغزو عام 2003.

السياسية والاقتصادية الدولية، يفتح عوالم من الإمكانيات والاحتمالات [11]، فالنظام يعني "الاتصال البيني"؛ والنظام يوضع له تعريف لأن التفاعلات البينية للعناصر المؤلفة له أكثر أهمية في نظر المراقب من تلك التفاعلات في ما بين العناصر والكيانات الخارجية. إضافة إلى ذلك، لا يستطيع المرء أن يكوّن لنفسه مفهوماً عن النظام إلا إذا كانت التفاعلات البينية منظمة وبالتالي يمكن التنبؤ بها؛ فإذا استطاع الخبراء الاستراتيجيون أن يعرفوا ما هي الصلات الداخلية المهمة، وكيف أن التغيير في جزء واحد منها يؤثر في الأجزاء الأخرى، قد يستطيعون استغلال بعض عناصر النظام عبر عناصر أخرى.

ولكن يوجد دوماً فسحة للمناقشة بالطبع حول مقدار شدة الروابط داخل أي نظام. أثناء الحرب الباردة كان من شأن هذه المسألة أن أوجدت انقساماً بين المحللين إلى فئتين، فئة أصحاب الطريقة "العالمية" في التفكير، وفئة أصحاب الطريقة "الإقليمية". كانت حجة أصحاب الطريقة العالمية من أمثال ريغان أن النظام الدولي متصل بإحكام شديد من خلال أفعال الاتحاد السوفياتي، وأن المشاكل في جنوب أفريقيا والشرق الأوسط وجنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية لها سبب واحد مشترك يكمن في المكائد والمؤامرات السوفياتية، وأن الطريقة الوحيدة لمعالجتها تقتضي "بالذهاب إلى المصدر" في موسكو [12]. أما أصحاب المذهب الإقليمي من أمثال كارتر، فقد ردوا على

(11) في كتابه واسع الانتشار حول السياسة الدولية، يقدم لنا ك.ج. هولستي تعريفاً للنظام الدولي بأنه "أي مجموعة من الكيانات السياسية المستقلة ـ قبائل أو المدن الدول أو الأمم أو الإمبراطوريات ـ تتفاعل في ما بينها ضمن تواتر لا بأس به وطبقاً لعمليات منظمة". ويذكر خمس خصائص مهمة تعرّف النظام الدولي، وهي (1) الحدود، أو أين يبدأ وأين ينتهي هذا النظام، (2) خصائص الوحدات الإفرادية التي يتكون منها النظام، وفي هذه الحالة عدد الأمم وأيضاً اللاعبين الثانويين أو من غير الدول، (3) بنية النظام وما فيه من طبقات استناداً إلى تفاضليات القوة، (4) أنماط الخصائص أو التفاعلات البينية في النظام ابتداءً من الدبلوماسية إلى الحرب، (5) القواعد والعادات الناظمة لسلوك هذا النظام. انظر *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992): 15 - 17.

(12) صاحب هذه العبارة هو الكسندر هيغ (Alexander Haig) في كتابه بعنوان *Caveat* (New York: Macmillan, 1984) pp. 117 - 137.

ذلك بقولهم إن المشاكل في كل منطقة من العالم لها جذورها الواضحة في الأحوال السياسية والاجتماعية والاقتصادية المحلية، وأن الكرملين يحب الاصطياد في الماء العكر، لكن طريقة الرد على موسكو تقضي بحرمانها من هذه الفرص وذلك من خلال تحسين الأحوال المحلية[13]. وما يدعو للسخرية أن ذلك الحل السريع والمتزامن للنزاعات التي ظلت حتى هذه اللحظة عسيرة الحل في أمريكا الوسطى وجنوب أفريقيا ووسط آسيا حين انتهت الحرب الباردة، بدت لتؤكد صحة موقف أصحاب الطريقة العالمية حتى بعد أن أدى انهيار الاتحاد السوفياتي إلى إلغاء ذاك الربط الذي استند إليه رأي أصحاب الطريقة العالمية في الحرب الباردة[14].

واليوم يعتقد الكثيرون أن التغيرات الاقتصادية والتكنولوجية من شأنها أن تزيد من إحكام الارتباطات الأخرى التي ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أخذها في الحسبان. ولا شك أن ذلك التزايد السريع في توافر الاتصالات والنقل وانخفاض تكلفتها، تشكل حلقات وصل بين الشعوب والأمم على نحو غير مسبوق. وقد تكون إحدى نتائجها ذلك التزايد في ما يسمى "آثار العرض"، حيث الدورة الإخبارية على مدى 24 ساعة تبث أحداث العالم ولكل مكان في العالم وفي أوقاتها الحقيقية. كما إن غزارة التغييرات السريعة في أنظمة الحكم بدفع شعبي في دول الاتحاد السوفياتي السابق وكذلك في وسط آسيا في مطلع القرن الواحد والعشرين مثال على ذلك، مع أنه قد يبدو واضحاً أن الحكومات الديمقراطية كان لها يد في تشجيع ذاك الربط بين جماعات المقاومة وزيادة قدراتها. والشكل الآخر هو ذاك التشابه في الهجمات

(13) للمزيد من المعلومات حول الفروق بين أصحاب الطريقة العالمية وأصحاب المذهب الإقليمي، وكذلك الدفاع عن موقف دعاة الإقليمية انظر: Peter Jay, "Regionalism as Geopolitics" *Foreign Affairs: America and the World 1979* 58 (No. 3, 1980): 485 - 514.

(14) نيكاراغوا/السلفادور، أفغانستان وأفريقيا الجنوبية (أنغولا، ناميبيا، موزامبيق) أمثلة واضحة لذلك، مع أنه من الجدير بالذكر أن الصراعات المحلية في أفغانستان وأنغولا تخفي صراعاً أمريكياً – سوفياتياً، وقد استغرق حلها عقوداً من الزمن والكثير من الضحايا.

الإرهابية المتتابعة في أنحاء مختلفة من العالم، على الرغم من أن بعض التنظيمات، مثل تنظيم القاعدة، تساعد بشكل مباشر في حصول هكذا أحداث.

تحصل حلقات الوصل بطبيعة الحال بين الكيانات، لذلك فإن أول مجموعة من الافتراضات بخصوص أي نظام دولي يجب أن تكون لها صلة بطبيعة الوحدات او اللاعبين في ذاك النظام. وكانت الدول وحدها تعتبر تقليدياً بأنها تمتلك القوة الكافية لتحظى باهتمام الخبير الاستراتيجي، حيث يجري تعريف القوة بأنها التحكم المركزي بذاك النوع من الثروة اللازمة لتجهيز القوات العسكرية وتهيئتها ميدانياً[15]. وقد حصل جدال امتد منذ عدة عقود من الزمن حتى اليوم حول الجدوى المستقبلية للدولة وسيادتها التي توصف بعبارة فضفاضة بأنها السيطرة الذاتية للحكومة على أراضيها ومواطنيها[16]؛ فمن جهة شهدت فترة ما بعد الحرب الباردة زيادات هائلة في أعداد الدول، وبدت القومية قوة عظيمة التأثير في الأوضاع السياسية بالعالم[17]. ولكن كان ثمة أيضاً عدد من الدول الفاشلة تقريباً حيث كانت الحكومات فاسدة أو ضعيفة جداً بحيث لم تكن قادرة على توفير الأمن والخدمات لمواطنيها، أو حتى على منع الإرهابيين من الالتقاء، وهي ظاهرة جعلت بناء الأمة الشغل الشاغل لفن إدارة الدولة لدى الأمريكيين[18]. وحتى داخل الدول الأكثر قدرة

(15) يقول جورج ف. كينان، على سبيل المثال، إن خمس دول أو مناطق كبرى كانت تمتلك القوة الصناعية المهمة في أواخر أربعينيات القرن العشرين فحسب، هي الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي واليابان والمملكة المتحدة ووادي الرور في أوروبا. انظر الفصل الخامس للمزيد من البحث في القوة.

(16) Stephen D. Krasner, "Sovereignty" *Foreign Policy* 122 (January / February 2001): 20 - 30.

(17) Pascal Boniface, "The Proliferation of States", *The Washington Quarterly* 21 (Summer, 1998): 111 - 127; Samuel P. Huntington, "Robust Nationalism, "*National Interest* 58 (Winter, 1999 / 2000): 31 - 40.

(18) انظر على وجه الخصوص أعمال Robert I. Rotberg بما في ذلك مقالته بعنوان "The New Nature of Nation-State Failure" *The Washington Quarterly* 25 (Summer 2002): 127 - 140; and *State Failure and Weakness in a Time of Terror* (Cambridge, MA: World Peace Foundation 2003).

كان ثمة خوف أن السيادة عرضة للخطر ولا سيما أن الاقتصادات آخذة بالسير نحو الاعتماد المتبادل، وازدياد الهجرة غير الشرعية، والقانون الدولي يطبق بشكل متزايد على الأفراد، والتهديدات عبر الدول تتجاوز الأمن على الحدود، واللاعبون من فوق أو تحت الدولة يتطاولون في قوتهم[19].

والجدير ذكره أن أعداداً متزايدة من الكيانات التي لا تعد دولاً قد باتت نشطة حالياً على الساحة الدولية، وأن بعضها يؤثر مادياً في أحوال الدول؛ فهنالك بضعة أفراد من ذوي القوة والنفوذ من أمثال الملياردير بيل غيتس والشخصية المالية جورج سوروز والإرهابي أيمن الظواهري. وبعض هذه الكيانات من منظمات القطاع الخاص متعددة الجنسيات، منها الدينية (مثل الكنيسة الكاثوليكية)، ومنها قطاع الأعمال (شركات متعددة الجنسيات مثل الـ (IBM)، أو منظمات خيرية غير حكومية (Non Governmental Organizations (NGOs)) مثل منظمة أوكسفام (Oxfam)، أو قد تكون مهنية مثل روتاري الدولية (Rotary International)، أو منظمات إجرامية (مثل عدد من كارتيلات المخدرات العاملة في أمريكا اللاتينية). وهنالك منظمات أعلى من الدول مثل منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها، وهيئات أخرى "فوق دولة" مثل الاتحاد الأوروبي منحتها الدول الأعضاء فيها بعض الصلاحيات السيادية. وبعد أحداث 9/11 لم يعد بمقدور أحد أن ينكر أن هؤلاء "اللاعبين من غير الدول" يجب أن يكونوا داخل أي صورة تحاول تصوير بنية النظام الدولي الحديث تصويراً يؤدي معناه الحقيقي.

(19) بما يتعلق بالآثار السلبية للعولمة على قوة الدولة انظر: Susan Strange, "The Defective State", *Deadalus* 124) (#2, 1995): 55 - 74 and "The Erosion of the State" *Current History* (November 1997): 365 - 369, along with Martin Van Creveld, "The Fate of the State", *Parameters* 26 (Spring 1996): 4 - 18 and James Rosenau, "Security in a Turbulent World", *Current History* 94 (#592, 1995), 193 - 200. وللمزيد من المعرفة حول الرأي المضاد المدافع عن الدولة انظر: Kenneth N. Waltz, "Globalization and American Power," *National Interest* 59 (Spring 2000): 46 - 56 and Martin Wolf, "Will the Nation-State Survive Globalization?" *Foreign Affairs* 80 (January / February 2001): 178 - 190. On international law see Jeremy Rabkin, "International Law vs The American Constitution", *National Interest* 55 (Spring 1999): 30 - 41.

ولكن أياً كانت تلك الوحدات المنظمة، فإن الخطوة التالية تتمثل في تصنيفها إلى فئات تؤدي الأهداف المطلوبة. وفي هذا السياق نذكر أن الخبراء الاستراتيجيين يستعملون مصطلحات معينة مثل "القوى الكبرى" و"العالم الثالث"، في محاولة منهم لفرض نوع من الترتيب الذهني على هذه الفوضى من دول فريدة في نوعها بلغت 200 في تعدادها. أو ربما يعتمدون على شيء من النظام بحسب الخصائص مثل الموقع الجغرافي أو الموقف العقائدي أو التوجه الديني أو الثقافي أو التطور الاقتصادي أو ربما طريقة الحكم الداخلي في الدول. وفي هذا الإطار استعار راي س. كلاين صورة الصفائح التكتونية من علم الجيولوجيا ليوضح الطريقة الجغرافية لتصنيف الدول في مجموعات من "المناطق متعددة التكتونات"[(20)] أما صاموئيل هانتنغتون من جامعة هارفارد، فقد اعتمد على الحضارات ليقسّم العالم إلى الحضارة الغربية والكونفوشية واليابانية والإسلامية والهندوسية والأرثوذوكسية السلافية والمجموعات الأمريكية اللاتينية والأفريقية، قائلاً في ذلك "لقد بات أكثر فائدة الآن أن نجمع البلدان في مجموعات ليس بحسب أنظمتها السياسية أو الاقتصادية أو على أساس مستوى تطورها الاقتصادي، بل على أساس ثقافتها وحضارتها"[(21)]. تقدم لنا هذه الصور الذهنية طريقة مختصرة للتعامل مع ما يمكن أن يكون من ناحية أخرى بالغ التعقيد، وبالتالي يساعد الخبير الاستراتيجي في اتخاذ قرارات أولية بخصوص الطريقة التي بها قد تكون ردود فعل مختلف الفئات من الدول، وماهية آثار أفعالها على الولايات المتحدة وكيف يمكن التأثير فيها.

وقد يعتمد التصنيف على مجموعات وعلى القوة النسبية للاعبين، ما

(20) *U.S. Power in a World of Conflict,* Significant Issues Series, Vol. II No. 7 (Washington DC: Center for Strategic and International Studies, 1980), p. 4.

(21) 'The Clash of Civilizations?' *Foreign Affairs* 72 (Summer 1993): List on p. 25 quote from p. 23.

يفضي إلي افتراضات بخصوص بنية النظام الدولي[22]. وكما أشرنا آنفاً، فإن الهرمية ثنائية الأقطاب المحكمة كانت موضع نزاع طوال سني الحرب الباردة، لكن انهيار الاتحاد السوفياتي المفاجئ قد وسّع الجدال بخصوص شكل النظام الدولي الجديد[23]. هذا وقد اتفق المراقبون على أن القوة سوف تنتشر على نطاق واسع في عالم ما بعد الحرب الباردة، حيث ستختزن الدول المنتجة للنفط والبلدان الصناعية الجديدة قوة اقتصادية متزايدة، وحيث سيؤدي انتشار الأسلحة العاملة بالتكنولوجيا العليا إلى إعطاء الدول الفقيرة نسبياً والأعداء من غير الدول، القدرة على التسبب في مشكلات دولية خطيرة. وهنالك من يقول إن النتيجة ستكون فوضى جديدة تتميز بالعنف، وبخاصة في النصف الجنوبي من الكرة الأرضية، حيث تفقد الحكومات الفاشلة في دول العالم الثالث سيطرتها على الفقر والفساد والمرض والنمو السكاني والهجرة الواسعة إلى المدينة وأمراء الحرب المسلحون، وهذا ما يشكل تكراراً لصورة منمقة عن فوضى العصور الوسيطة[24]. وفي الوقت نفسه توقع هؤلاء توافقاً سلمياً للقوى بين دول الشمال المتقدمة ينجم عنه تقسيم العالم إلى منطقتين، منطقة سلام ومنطقة حروب واضطرابات[25]. غير أن هذه الصورة القاتمة عارضها آخرون رأوا أن انتشار تكنولوجيا وثقافة الغرب وكذلك التواكل والاعتماد المتبادل على الصعيد الاقتصادي، سوف يؤدي بالتالي إلى نشوء عالم ثالث يتمتع

(22) أولاً يتعين على المرء أن يقرر ما هي صفات القوة التي تعد الأكثر أهمية: القوات العسكرية أم قوات الإنتاجية الاقتصادية أم المصادر الأكثر ليونة للنفوذ مثل الهيبة والاحترام أو الأيديولوجيا؟ انظر البحوث الواردة في موضع لاحق من هذا الفصل بخصوص القوميات المتعددة، وانظر أيضاً الفصل الخامس.

(23) الدليل الذي لا غنى عنه في هذا السجال هو Robert E. Harkavy, "Images of the Coming International System," *Orbis* (Fall 1997), 569 - 590.

(24) Robert D. Kaplan, "The Coming Anarchy," *Atlantic Monthly* (February 1994): 44 - 76.

(25) For concert of powers, see Richard Rosecrance, "A New Concert of Powers," *Foreign Affairs* 71 (Spring 1992): 64-82. For Zones, see Max Singer and Aaron Wildavsky, *The Real World Order* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1993).

بالاستقرار والازدهار يمكن أن يندمج مع الشمال في ما قد يشكل نوعاً من قرية عالمية(26).

ولم يكن ثمة اتفاق في الرأي بين المحللين بخصوص نوع البنية أو الهيكلية التي ستحصل بين تلك الدول الأكثر قوة؛ فهنالك رأي يقول إن انهيار الثنائية القطبية سوف يؤدي إلى تعددية الأقطاب الشبيهة بما كان في توازن القوى الأوروبية في القرن التاسع عشر، حيث كانت ثمة أربع أو خمس دول توازن بعضها البعض، قد يؤدي ذلك إلى حروب جديدة للهيمنة مثل تلك التي حدثت في النصف الأول من القرن العشرين(27). أما أولئك الذين ركزوا على القوة الاقتصادية، فقد رأوا تطور نظام مؤلف من ثلاث كتل، يتمحور حول الدولار والمارك الألماني (اليورو) والين الياباني، وتقوده الولايات المتحدة وألمانيا (أو أوروبا) واليابان، حيث إن هذه العملات الاحتياطية تشد الدول إلى تحالفات نقدية تدعمها أحلاف تجارية إقليمية(28). وهنالك محللون آخرون رأوا عودة إلى الثنائية القطبية، حيث تكون الولايات المتحدة في مواجهة روسيا بعد عودة انتعاشها أو في أقوى الاحتمالات في مواجهة الصين الناشئة(29).

(26) Richard Barnet and John Cavanagh, *Global Dreams* (New York: Simon and Schuster, 1994). Also Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1999.)

(27) For this realist view see John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security* 15 (Summer 1990): 5 - 56; Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will Rise", *International Security* 17 (Spring 1993) 5 - 51; Christopher Layne and Benjamin Schwarz, "A new Grand Strategy," *Atlantic Monthly* (January, 2002); "The Next Balance of Power," *Economist* (January 3, 1998): 17 - 19.

(28) لأمثلة توضح هذا التفكير ثلاثي الأقطاب انظر: Jeffrey Garten, *A Gold Peace* (New York: Times Books, 1992); Edward Luttwak, *The Endangered American Dream* (New York: Simon and Schuster, 1993); Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America* (New York: Murrow 1992).

(29) Hans Binnendijlk, "Back to Bipolarity" *Washington Quarterly* 22 (Autumn, 1999): 7-14.

ولكن مع اقتراب العقد الأول من السنين - التي أعقبت الحرب الباردة - من نهايته، تزايد عدد المحللين الذين قبلوا بالوصف الذي أطلقه كاتب المقالات الصحافي تشارلز كاوتهامر (Charles Kauthammer) على النظام الدولي واصفاً إياه بأنه نظام أحادي القطب، تكون الولايات المتحدة فيه القوة العظمى التي لا يتحداها أحد (وغير القابلة لأن يتحداها أحد) أو ربما القوة الأعظم(30). وقد باتت هذه الفكرة هي الفكرة الوحيدة المهيمنة والتي تعززت باعتمادها في استراتيجية الأمن القومي عند الرئيس بوش، وعلى وجه الخصوص بعد أن قامت الولايات المتحدة باستعراض عضلاتها في الحرب على الإرهاب(31). ولكن وكما تبين صور النظام الدولي الموضحة أعلاه، فإن الواقع أكثر تعقيداً من ذلك. وقد قام واحد من أشهر أساتذة العلوم السياسية بالفصل بين تلك الأبعاد الثلاثية للقوة العسكرية والاقتصادية والمتعددة الجنسيات، ووضعها في صورة ثلاثية الطبقات لبنية النظام الدولي، مبيناً موافقته على أنه نظام أحادي القطب في القوة العسكرية، لكنه أشار إلى أن القوة الاقتصادية متعددة الأقطاب، وأن القوة في العلاقات بين الأمم - أو تلك التي يؤدي فيها اللاعبون من غير الدول دوراً بارزاً - هي مجرد قوة متوزعة(32). وسواء قبل المرء بهذا الرأي

(30) Charles Krauthammer, 'The Unipolar Moment,' *Foreign Affairs: America and the World* 1990/91 70 (No.1. 1991): 23-48, as well as 'the Unipolar Moment Revisted,' *National Interest* 70 (Winter 2002/3) 15-17. For data and arguments supporting U.S. Unipolarity, sec William C. Wohlforth, 'the Stability of a Unipolar World', *International Security* 24 (Summer 1999): 5-41, and Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primary in Perspective," *Foreign Affairs* 81 (July / August 2002): 20-33, "Hyperpower" is the appellation of Herbert Vedrine French Foreign Minister.

(31) من أقوال جورج دبليو بوش: "إن الولايات المتحدة تمتلك قوة ونفوذاً في العالم غير مسبوقين وليس لهما مثيل". *The National Security Strategy of the United States* (Washington DC: The White House, September 2002): 1.

(32) أطلق جوزيف ناي على ذلك وصف الكعكة ذات الطبقات أو رقعة الشطرنج الثلاثية الأبعاد - Joseph S. Nye, Jr., What New World Order? *Foreign Affairs* 71 (Spring 1992): 83

السائد حول هيمنة الولايات المتحدة أم لم يقبل به، فإن من المؤكد أن الشكل الذي قد يعزوه المرء إلى الهرمية الدولية للقوة هو بدوره افتراض استراتيجي مهم آخر.

كيف تسير الأمور في هذا العالم؟

بيد أن ما هو أكثر أهمية من تلك الصور الساكنة لبنية النظام العالمي، هي تلك الافتراضات الخاصة بالعمل الدينامي لهذا النظام. وقد أمضى المحللون والدارسون الكثير من الوقت وعلى مدى قرون عديدة يبحثون عن عموميات أو قواعد تنظم العمل السياسي في العالم ويمكن أن تساعد رجل السياسة في فهم ذاك التنوع المخيف لقوة الدولة. وبالطبع هنالك احتمال بأنه لا توجد هكذا قواعد يجدر بالمرء أن يعرفها، وأنه لا يوجد أيضاً نظام قوي الترابط أكثر مما يتصوره المراقب. ولكن لعله من غير المصادفة أن نجد رجال سياسة من خلفيات تاريخية وثقافية مختلفة، كانت لديهم أفكار متطابقة حول الطريقة التي تسير بها الأمور في العالم[33].

والجدير بالذكر أن غالبيتهم ينطلقون من فكرة أن النظام الدولي هو مجتمع الفوضى السياسية كما وصفه هيدلي بال (Hedley Bull)، من حيث إنه ـ خلافاً للوضع داخل الدولة الأمة ـ لا توجد سلطة شرعية في قمة الهرم تمسك بزمام احتكار القوة[34]. وهذه الحالة تقتضي أن تعمل الدول على تكديس القوة للدفاع عن النفس وأن سعيها هذا يوصف في معظم الأحوال

96, and *The Paradox of American Power* (New York: Oxford University Press, 2002) p. 39.

(33) وجد هنري كيسنجر هذا القول صحيحاً عندما التقى شو إن لاي في محاولة لترتيب التقارب مع الصين بعد ما يزيد عن عقدين من الزمن في حالة عداء متبادل. انظر: *White House Years*, pp. 780 - 781.

(34) Hedley Bull, *The Anarchical Society* (New York: Columbia University Press, 1977).

بالقاعدة الأولى في سلوك الدولة[35]. والحق يقال إن على كل دولة أن تعمل لتكون أقوى من كل ما عداها أو على الأقل أقوى من جميع أعدائها المحتملين أو تجمعاتهم وذلك لتضمن أمنها، وهو جهد قد لا ينجح في تحقيقه إلا القلة القليلة (بما أننا نتحدث عن القوة النسبية).

والواقع أن المنطق الاستراتيجي المنطوي على التناقض، يمكن التعبير عنه في هذا السياق بالبدهية القائلة إن الأمن المطلق لأي دولة يعني عدم الأمان المطلق لجميع الدول الأخرى. وإذا أخذنا بنظر الاعتبار تلك الطبيعة التفاعلية للاستراتيجية، يمكن القول إن دولة تغدو قوية جداً ـ كما يصف البعض الولايات المتحدة وكيف صارت في مطلع القرن الواحد والعشرين ـ قد تؤدي إلى توقعات تجعل الخبراء الاستراتيجيين الآخرين يركزون أفكارهم وجهودهم، ما يؤدي إلى صعوبة مزدوجة في الحفاظ على التفوق في القوة[36]. ومع ذلك إن الدول ليس أمامها خيار سوى السعي إلى امتلاك القوة، ولا سيما أن الافتقار إلى السلطة السيادية عند قمة النظام يحكم على تلك الدول بالنضال والكفاح المتواصلين للحصول على هذا التفوق.

يستطيع رجال السياسة أن يكدسوا القوة بطريقتين أساسيتين: أولاً، يستطيعون فعل ذلك داخلياً وذلك بالطريقة "الطبيعية" للنمو الاقتصادي، ثم تحويل الثروات المتنامية إلى أدوات أياً كانت لفن إدارة شؤون الدولة التي

(35) الواقع أن الكتاب الجامعي الأوسع انتشاراً في الولايات المتحدة حول الأوضاع السياسية الدولية منذ الحرب العالمية الثانية، يستند إلى فرضية بسيطة تقول "إن رجال السياسة يفكرون ويتصرفون في ضوء المصلحة التي تعرّف بأنها القوة"، انظر: Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5th ed. Revised (New York: Alfred A. Knopf, 1978), p. 5. غير أن مساواة مورغنثاو للوسيلة مع الغاية وللمصالح مع القوة، خطأ استراتيجي فادح، كما سوف نرى في الفصل الخامس؛ فالقوة بكل أشكالها هي وسيلة لخدمة المصالح، والمساواة بينهما تدمر صميم المنطق الاستراتيجي.

(36) انظر كتاب *Strategy: The Logic of War and Peace* لمؤلفه Edward N. Luttwak، الفصل الثاني: حيث جرى تعريف هذه المشكلة بـ "المعضلة الأمنية" من قبل John Herz منذ عهد بعيد.

يرونها ذات فائدة أكبر، ومن دبلوماسيين مدربين إلى قوات عسكرية[37]. قد يتضمن هذا النمو، وقد لا يتضمن، توسعاً إقليمياً بهدف تأمين المواد الأولية والعمالة الماهرة وغير ذلك من الثروات الاقتصادية. وثانياً، وبخاصة إن كانوا يفتقرون إلى الموارد والوقت اللازمين للتوسع الاقتصادي الداخلي أو التوسع الإقليمي الخارجي، يستطيع رجال السياسة أن يزيدوا من قوتهم بوسائل "صنعية" من التحالفات مع دول أخرى بهدف تجميع القدرات لأغراض لا على التعيين ويمكن أن يوافق عليها ذلك الائتلاف الناتج[38].

بدت عملية التحالف والانحياز هذه بنظر العديد من المراقبين بأنها تتبع قواعدها الخاصة، وأما الافتراضات بهذا الخصوص فيجري التعبير عنها غالباً بعبارات العلاقات المكانية للدول عبر العالم؛ فقد لاحظ الفيلسوف الهندي تشاناكيا كوتيليا (Chanakya Kautilya) قبل ما يزيد عن 2200 سنة مضت، أن الدول المتجاورة تعادي بعضها بعضاً، بينما الدول الواقعة على الجانب الآخر للجار هي الحليف الطبيعي للدولة[39]. وتطبيقاً للقول المأثور القديم على الأرض والقائل "عدو عدوي صديقي"، فقد أوجدت هذه القواعد نوعاً من "نظام السندويش" في السياسة الدولية[40]. وفي هذا الصدد اقترح أستاذ العلوم السياسية البريطاني مارتن وايت (Martin Wight) تشبيهاً بديلاً لهكذا نظام قائلاً إن نمط القوة يشبه "رقعة الشطرنج ذات الألوان التبادلية" في ما عدا أن انتظامها يتعرض للتشويه بسبب خصوصيات عنيدة لأوضاع

(37) انظر الفصل الثاني.

(38) للحديث عن التمييز "الطبيعي - الصناعي" انظر Inis L. Claude, Jr., *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962) p. 89. وفي ما يتعلق بالتحالفات من حيث كونها أدوات في فن إدارة الدولة، انظر الفصل السادس.

(39) R. Shamasas try, trans. 3rd ed. *Arthashastra* (Mysore: Wesleyan Mission Press, 1929. وقد أعاد الحديث عن حكمة كوتيليا هذه الكستدر هاملتون في "الورقة الفدرالية Federal Paper No. 6 حيث قال "لقد أصبحت نوعاً من بدهيات العمل السياسي بأن الجوار أو قرب المكان يشكلان الأعداء الطبيعيين للدولة". ص. 33.

(40) هذا المصطلح من إبداع السير لويس ناميير Lewis B. Namier في كتابه *Conflict* (London: Macmillan, 1942), p. 14.

الدول الجغرافية: ولا سيما أن الدول ليست مربعة الشكل، إضافة إلى أن التضاريس الطوبوغرافية مثل المحيطات والصحارى والسلاسل الجبلية تشكل حواجز مكانية وحماية[41]. وكذلك، وجد أحد المحللين أثناء الحرب الباردة أن نموذجاً حاسوبياً بسيطاً مستنداً إلى مبادئ كوتيليا يحتاج إلى ما هو أكثر من بعض البيانات والمعلومات الأساسية بخصوص قوة الدولة وجغرافيتها لإنتاج صورة دقيقة بامتياز لنمط التحالفات في جنوب آسيا[42].

الجيوسياسة وتوازن القوى

الباحثون الكلاسيكيون الذين تناولوا العلاقات الجيوسياسية في ألمانيا وإنكلترا والولايات المتحدة في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، راودتهم مخاوف أن التكنولوجيا قد تسمح للدول القوية بأن تتجاهل وتتجاوز تلك القواعد الناظمة للانحياز، وعلى نحو تدريجي تجبر البلدان الأضعف على الانضمام إلى أفلاكها لكي تصبح قوية جداً بما يتيح لها الهيمنة على العالم، وكما وصفت الصيغة الجيوسياسية تلك كما يلي:

من يحكم أوروبا الشرقية يسيطر على قلب القارة،

ومن يحكم قلب القارة يسيطر على الجزيرة العالمية،

ومن يحكم الجزيرة العالمية يسيطر على العالم.

هذا الثالوث الذي وضعه السير هالفورد ماكايندر (Sir Halford MacKinder) عام 1919، يشكل بياناً واقعياً حول أثر التكنولوجيا في إسقاطات القوة على

(41) Martin Wight, "The Pattern of Power" in Wight (Hedley Bull and Carsten Holbraad eds.), *Power Politics* (New York: Holmes and Meier, 1978) p. 159.

(42) في ما يتعلق بهذا النموذج الحاسوبي وتنبيهي لأهمية علاقة مبدأ كوتيليا بالتفكير الجيوسياسي، فأنا مدين بالشكر والامتنان لمسؤول في وزارة الخارجية الأمريكية اسمه جون تكاشيك John Tkacik, "Soviet Geopolitical Strategy and the Kautilyan Model," unpublished NWC paper, April 1989.

الجغرافيا. وبعبارات صريحة يمكن القول إن ماكايندر كان يعبر عن تنبؤاته بما يتعلق بظهور السكك الحديدية وأثرها في تمكين مركز سياسي واحد من السيطرة على القسم الأكبر من أوراسيا حتى تصبح قادرة على بناء قوة بحرية كافية تنشرها على السواحل البحرية، بحيث تشكل تحدياً للسيطرة البريطانية والأمريكية على البحار. أما المؤرخ البحري الأمريكي ألفريد تاير ماهان (Alfred Thayer Mahan) فقد شكك في فرضية ماكايندر وعارضها بقوله إن القوى البحرية تستطيع دوماً الحفاظ على هيمنتها، في حين ركز مواطنه نيكولاس سبايكمان (Nicholas Spykman) على المناطق المجاورة لقلب القارة ـ التي يسميها دول الطوق ـ والتي تعد المفتاح الحقيقي للقوة العالمية[43]، فقال: "من يسيطر على دول الطوق يحكم أوراسيا، ومن يحكم أوراسيا يتحكم في مصائر العالم[44].

ولكن أياً تكن الصيغة الدقيقة، فإن هذه الافتراضات بخصوص الأحوال السياسية في العالم تبدو وكأنها قد ثبتت صحتها إبان الحرب الباردة؛ فقد كانت الصراعات الأبرز بين القوى العظمى، سواء تلك التي وقعت في شبه الجزيرة الكورية (1950 ـ 1953)، أو كيموي/ماتسو (1954 و 1958)، أو فييتنام (1965 ـ 1973)، أو في أفغانستان (1980 ـ 1989)، كانت في بلدان الطوق، أي تلك المنطقة الواقعة بين قلب الأراضي السوفياتية والقوة البحرية الأمريكية. وليس من قبيل المبالغة القول إن الصراع بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي في سبيل السيطرة على دول الطوق كان حتى عام 1990، صراعاً لسياسات العالم الحديث. ومع ذلك، وإبان النصف الأول من القرن العشرين، كان التحدي الذي فرضته ألمانيا في حربين عالميتين قد أوجد دولة تهيمن على

(43) "Geopolitical Perspectives," Chapter 2 in Saul B. Cohen, *Geography and Politics in a World Divided*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1973) pp. 40 - 51.

(44) Nicholas Spykman, *The Geography of the Peace* (New York: Harcourt, Brace & Co., 1944), p. 43.

وسط القارة (هي روسيا التي غدت في ما بعد الاتحاد السوفياتي) متحالفة مع قوى بحرية غربية بدلاً من أن تقاتل ضدها؛ ففي هذه الفترة المبكرة قد ينظر إلى ألمانيا من المنظور الجيوسياسي على أنها قوة تهدف إلى السيطرة على وسط القارة (بحسب رأي ماكايندر)، أو أنها قوة ناشئة في منطقة الطوق إلى جانب اليابان (بحسب تفسير وشرح سبايكمان)[45]. وغني عن القول إن هذا الغموض الذي يلف هكذا تصنيفات مهمة، يدل دلالة قاطعة على الصعوبة الكامنة في استخدام الافتراضات الجيوسياسية في التحليل الاستراتيجي، لكنها في الوقت نفسه لا تلغي المنطق الذي تمثله. والدرس القائل إن الهيمنة السياسية ليست مجرد قوة خام بل هي أيضاً "مسألة هيكلية الميدان الذي تمارس فيه تلك القوة"، هو درس لا يفقد أهميته[46].

ومع ذلك إن التفكير الجيوسياسي هو من حيث الأساس تعبير مستند إلى الجغرافيا لمجموعة من الافتراضات حول طريقة سير الأمور في العالم والتي يمكن تصنيفها تحت عنوان "توازن القوى". والواقع أن هذا المصطلح يستخدم غالباً بطريقة وصفية بحتة لرسم التوزيع القائم للقوة في العالم سواء كانت تلك القوة متوازنة أم لا (مع أن ذلك قد يعني ضمناً توزعاً متساوياً أو مساواة في القوة عبر النظام الدولي)[47]. لكن توازن القوى عند

(45) لمعرفة المزيد من الفروق التي تم تجاهلها بين وجهتي نظر ماكايندر وسبايكمان، انظر: Michael P. Gerace, "Between Mackinder and Spykman: Geopolitics, Containment and After", *Comparative Strategy* 10 (No. 4, 1991): 347 - 364.

(46) G.R. Sloan, *Geopolitics in United States Strategic Policy, 1890 - 1987* (New York: St. Martin's Press, 1988). P. IX.

(47) لقد وضحت أن مصطلح توازن القوى يحمل تنوعاً واسعاً من المعاني التي قد تجعل هذه الأداة التحليلية مربكة بقدر ما هي مفيدة. يذكر مارتن وايت تسعة معان، بينما يذكر إينيس كلود ثلاثة من المعاني ولكل واحد منها عدد من المعاني المتفرعة. Wight, "The Balance of Power," in Herbert Butterfield and Martin Wight, *Diplomatic Investigations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966) p. 151; Inis Claude, Jr., "The Balance of Power: An Ambiguous Concept, "Chapter 2 in *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962).

العديد من الخبراء الاستراتيجيين هو مفهوم أكثر غنى ويتضمن مدلولات لسلسلة كاملة من الافتراضات بخصوص طريقة عمل النظام الدولي، نموذج لطريقة سير الأمور في العالم يشير إلى أن التوزيع العادل للقوى ليس عملاً جيداً فحسب، بل إن النظام الدولي يعمل بشكل تلقائي تقريباً لإنتاجه. ولكن هذين الافتراضين لا يزالان موضع خلاف ولا سيما أن غالبية المحللين يعتقدون بأنهما يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بأسباب الحروب الكبرى، أو حروب الهيمنة، وهي حروب وقعت من أجل من سوف يسيطر على النظام الدولي؟

ولكن، تبدو فكرة أن التوازن التقريبي للقوة كأمر مرغوب فيه فكرة واضحة للعيان لأول وهلة، إذا أخذنا بنظر الاعتبار أن مصلحة كل دولة تكمن في ألّا ترى دولة بعينها - أو تحالفاً من الدول - تغدو قوية جداً بحيث تهدد مصالحها، أو أسوأ من ذلك (وكما يحذر دعاة الجيوسياسة) تسيطر على العالم. يقول المحللون: طالما تمكنت الدول من المناورة للحفاظ على هكذا توازن عادل وعلى الاصطفافات وإعادة الاصطفاف كلما حدثت تغييرات، فسوف يبقى العالم في حالة سلام. ولكن حين يخفق التوازن تضطر الدول للجوء إلى الحرب لمنع أي دولة أو تحالف من الدول من أن يصبح قوياً أكثر مما ينبغي. وكما قال الرئيس ريتشارد نيكسون في إحدى المناسبات: "المرة الوحيدة في تاريخ العالم التي نعمنا فيها بفترة ممتدة من السلام، هي عندما كان ثمة توازن في القوى؛ فعندما تصبح دولة واحدة أكثر قوة بصورة غير محدودة قياساً مع منافسيها المحتملين يبرز خطر الحرب.."[48]. غير أن بعض المراقبين الآخرين يؤكدون على افتراض معاكس، ذلك أن عدم التوازن الواضح في هرمية القوة هو الذي يصنع السلام، وعندما يكون ثمة عدد كبير من الدول المتساوية نسبياً بالقوة يحتمل أن تحدث حسابات خاطئة للقوة

(48) كما وردت في كتاب John Lewis Gaddis بعنوان *Strategies of Containment*، طبعة منقحة ومزيدة؛ (New York: Oxford University Press, 2005), p. 278.

والتحديات[49]. وهنا نجد روبرت غيلبن يُدخل عامل الزمن في المعادلة قائلاً إن أخطار الصراع الخطير تزداد عندما تعمل المعدلات التفاضلية للنمو الاقتصادي على تشويه علاقات القوة التي صنفت في قوانين وضمن ترتيبات مؤسسية في أعقاب الحرب الأخيرة الهادفة إلى الهيمنة. وعلى نحو تدريجي تخرج هرمية القوة عن المواءمة مع "هرمية الهيبة والاحترام"، فتشعر الدول حديثة القوة أنها يجب أن تحارب لكي تضمن أمن الوضع الذي تعتقد أنها الآن جديرة به[50]؛ فما هو مطلوب للحفاظ على السلام في هذه الحالة هو وجود قدرة في النظام على استيعاب التحولات التي لا بد منها في علاقات القوة.

والواقع أن قضية ما إذا كان النظام الدولي يميل حقاً نحو التوزيع العادل للقوة، هي في الحد الأدنى موضع شك بقدر ما إذا كان هذا التوازن مرغوباً به أم لا. تشير افتراضات توازن القوى أن الدول بطبيعتها تميل نحو توليد تحالفات مضادة قوية. ومثلما يعمل السعي الجاد لكل فرد من أجل ثروة اقتصادية كبرى إلى إنتاج أكبر الخير لأكبر عدد من الناس ضمن نظام السوق الحرة من خلال تلك المساعدة الخفية لآدم سميث (Adam Smith). فكذلك الأمر ومن خلال هذه النظرة ذاتها يعتبر سعي كل دولة إلى امتلاك أقصى القوة في ظروف من الفوضى المنتج التلقائي لتوزع عادل نسبياً

(49) انظر نظرية "انتقال القوة" التي تحدث عنها A.F.K. Organski and Jacek Kugler في كتابهما *The War Ledger* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980). ويقول جيفري بلايني (Geoffrey Blainey): إن الرأي القائل إن التوازن العادل للقوة يعزز السلام هو رأي خاطىء، فالذي يعزز السلام هو الاتفاق الواضح الذي يخلو من الإبهام في ما بين رجال السياسة في دول عديدة حول قوتهم النسبية وهو يحصل في الأعم الأرجح عندما توجد هرمية واضحة. انظر: *The Causes of War* (New York: Free Press / MacMillan, 1973), pp. 109-114. وبخصوص الحجة الأحدث أن النظام الدولي أحادي القطب ترأسه الولايات المتحدة هو نظام سلمي في جوهره. انظر: Wohlforth, 'The Stability of a Unipolar World', pp. 23-28.

(50) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (London: Cambridge University Press, 1981) pp. 9-49.

للقوة. لكن الكثيرين من المحللين يقرون أيضاً أن ظروفاً معينة تعد ضرورية لكي يقوم هكذا نظام بعمله - وهي ظروف قد لا تكون موجودة دوماً. من هذه الظروف عدد كبير نوعاً ما من دول قوية على نحو متساوٍ تقريباً، واستعداد من جانب الدول للاصطفاف معاً أو إعادة الاصطفاف بصرف النظر عن الأيديولوجيا أو غيرها من التقييدات، وكذلك قدرة رجال السياسة على وضع تقديرات دقيقة بخصوص قوة دولتهم وقوة الدول الأخرى وليتصرفوا بمهارة طبقاً لهذه التقديرات. كما إنه جرى التأكيد مراراً على أن النظام يحتاج إلى قوة كبرى تكون راغبة وعلى استعداد لتأدية دور الموازن، وأن تعيد اصطفافها كلما دعت الحاجة لكي توازن تبدلات القوة التي تسببها دول أخرى وهي تقوم بتحركاتها للحصول على الفائدة(51).

والجدير ذكره أن مراقبين آخرين ينكرون وجود أي ميل نحو إحداث توازن ذاتي في النظام الدولي، وأن احتمال قيام الدول بالانحياز لقوة كبرى هو أكبر من احتمال محاولتها للموازنة ضدها، ومن جهة أخرى يعتقد بعض المحللين في هذه الأيام أن ظاهرة كهذه قد تظهر في آسيا حيث تعمل الصين على أن تكون قوة مهيمنة، ولا تتيح للدول المجاورة لها أي خيار سوى العمل وفق أفضلياتها هي. وما لا شك فيه أن تقرير ما إذا كانت الدول عموماً تسعى إلى التوازن أو الانحياز، له علاقة أكيدة بما إذا كان مفترضاً في النظام الدولي أن يكون في حالة توازن مستقر أم غير مستقر، أي ما إذا كان النظام نفسه يعمل في سبيل كبح طموحات القوي أو ما إذا كانت تقوية دولة أو تحالف من الدول قد يصبح سريعاً حالة لا يمكن إيقافها عند حدودها(52)؛ فمثل هذه الافتراضات تحدد حجم الحيز الذي من خلاله يناور

(51) للمزيد من التفاصيل حول شرح النظرة الواقعية للقوة المبينة أعلاه، انظر: John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York; NY: W.W.Norton, 2001).

(52) يمكن تشبيه التوازن المستقر بكرة تنس الطاولة الموجودة أسفل سلطانية كبيرة، إن تحركت فسوف تعود تدريجياً إلى موقع استقرارها في قاع السلطانية، إلا إذا كان هذا التحرك شديداً

رجل السياسة وما إذا كانت يقظته في هذا السياق مستمرة على الدوام من دون توقف أو ما إذا كان يستطيع تحمل بعض التطورات السلبية بشيء من الاتزان ورباطة الجأش.

يقول ستيفن والت (Stephen Walt) إن الدول تسعى إلى التوازن أو على الأقل تحاول الحفاظ على حيادها طالما أن لديها الخيار في فعل ذلك. لكن ما هو أهم من ذلك أنه يقول إن الدول لا تسعى إلى التوازن ضد القوة بقدر سعيها إلى التوازن ضد الخطر الذي يتهددها، أي ضد القدرات ذات النوايا المعادية[53]. أثناء الحرب الباردة، على سبيل المثال، كان الاتحاد السوفياتي مصدر تهديد لجميع الدول الواقعة إلى جواره، في حين كان للولايات المتحدة جاران قريبان جداً منها فحسب، وأظهرت نحوهما نوايا حميدة نسبياً. كانت معظم دول العالم آنذاك، وبخاصة دول الطوق الجيوسياسي، تخشى الاتحاد السوفياتي، وطلبت مساعدة أمريكا لتحقيق التوازن ضد السوفيات. وهكذا، يخلص والت إلى القول، إن توازن القوى إبان الحرب الباردة لم يكن قوياً لصالح أمريكا فحسب، بل كان أيضاً توازناً مستقراً[54].

غير أن واقع القوة في هذه الأيام يجعل الولايات المتحدة الدولة الأكثر احتمالاً لأن تحقق الدول توازناً ضدها. ويقول بعض المحللين إن الفترة التي سبقت حرب العراق عام 2003، شهدت نوعاً من التوازن الناعم من جانب فرنسا وروسيا وألمانيا؛[55] فإذا كانت هذه الدول سعت إلى توازن ضد

جداً يجعل الكرة تخرج من السلطانية. أما التوازن غير المستقر فهو شبيه أيضاً بكرة تنس الطاولة لكنها موجودة في أعلى سلطانية مقلوبة، وبهذه الحالة تكون نتائج أي تحريك ما عدا التحريك الخفيف جداً، كارثية.

(53) انظر مناقشة التهديدات في الفصل الرابع.

(54) Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security* 9 (Spring 1985): 36.

(55) انظر على سبيل المثال Josef Joffe, "Continental Divides", *The National Interest* 71 (Spring 2003): 157-160. Also William Pfaff, 'The Question of Hegemony,' *Foreign Affairs* 80 (January/ February 2001): 221 - 232.

القوة فعلاً فربما كانت الولايات المتحدة قد عكرت صفو العلاقات مع قوى عظمى أخرى ومن المتوقع أن تجد مصالح مشتركة مع قوى إقليمية ثانوية في محاولتها للحد من هيمنة تلك القوى الأخرى محلياً.

وقد شهد القرن الواحد والعشرون أنماطاً من الاصطفافات جعلت الولايات المتحدة في تحالفات هشة تقريباً إلى جانب اليابان والهند ضد الصين، ومع الباكستان ضد الهند، ومع بريطانيا ضد أوروبا، ومع أوكرانيا ضد روسيا، ومع بعض دول الخليج ضد إيران[56]. ولكن إن كانت الدول ترغب بالتوازن ضد التهديدات بدلاً من التوازن ضد القوة وحدها، فإن القوة العظمى الوحيدة في العالم قد تجد لنفسها فرصة للإقلال ما أمكن من إحداث التوازن ضدها، وذلك بأن تحرص على أن يبدو تفوقها هذا غير خطر قدر الإمكان على القوى الكبرى الأخرى. وبحسب ما قاله بعض المحللين مؤخراً، فقد فعلت الولايات المتحدة ذلك في آخر مرة كانت فيها قوتها العظمى المهيمن الأكبر، وذلك في السنوات التي أعقبت انتصارها في الحرب العالمية الثانية، حيث أتاحت للدول التي شاركتها فرصاً للتأثير في سياساتها، ومن خلال دخولها في شبكة من المؤسسات الدولية كانت تعمل للحد من الاستخدام التعسفي لقوتها ومن خلال كونها قائداً شفافاً ومتعاوناً ويمكن التنبؤ بما ستفعله[57]. وإن رغبت، فبإمكانها أن تفعل ذلك مجدداً[58].

وفي الوقت نفسه، قد تكون ثمة تغييرات عدة تضعف تلك الفوضى الأساسية في النظام الدولي وكذلك المعضلة الأمنية التي تواجهها الدول. ولعل

(56) Samuel P. Huntington, 'The Lonely Superpower,' *Foreign Affairs* 78 (March / April 1999): 47.

(57) G. John Ikenberry, 'Getting Hegemony Right', *National Interest* 63 (Spring 2001):7-14.

(58) يقول وليام بلاف من جهة أخرى "إن من طبيعة نظام الهيمنة أن يولّد المعارضة"، "ذلك أن هدفه مهما كان خيّراً ومحباً للنفع العام فهو في نظر الأمم الأخرى خطر يتهددها". Pfaff, 'The Question of Hegemony', pp. 230, 224.

نمو المنظمات الدولية والقانون الدولي يكون سبباً في إحداث نوع من الحوكمة العالمية الضعيفة التي يمكن للدول أن تعتمد عليها للحصول في الحد الأدنى على بعض العون الذي كانت هي نفسها تقدمه سابقاً. والعلاقات الاقتصادية بين الدول باتت الآن أوسع وأعمق مما كانت عليه سابقاً، بينما أصبحت الثروة تعتمد وعلى نحو متزايد، ليس على عوامل الإنتاج المتوافرة إقليمياً، والتي يمكن الحصول عليها من خلال الحروب والفتوحات فحسب، بل على ثقافة ومهارة الأفراد وما لديهم من دوافع. كما إن أنظمة الاتصالات والنقل السريع والزهيد الثمن، قد بدأت بإيجاد نخبة دولية من أفراد ذوي مهارات عليا، فضلاً عن أن انتشار الديمقراطية قد بدأ بتكوين مجتمعات أمنية يرى أفرادها أن الحرب بين هذه المجتمعات أمر لا يقبلون مجرد التفكير فيه. والواقع أن معظم ما سوف نتناوله بالبحث والدراسة في هذا الفصل يصف التوجهات التي تعمل الآن على تغيير ما درج عليه هذا العالم منذ بدأ نظام الدولة قبل نحو 350 سنة مضت.

ونتيجة لذلك، فإن مدى انطباق هذه الافتراضات المتعلقة بأثر القوة في سلوك الدول في عالم القرن الواحد والعشرين يبقى واحداً من الألغاز المهمة جداً، والتي يتعين على الخبراء الاستراتيجيين في العصر الحديث أن يجدوا الحل له. ولكن إذا اعتقد المرء أن الدول تبقي الوحدات الرئيسية التي يتكون منها النظام وأن الفوضى الدولية لا تزال سائدة، عندئذ توجد أسباب كثيرة تدعونا للافتراض أن على رجال السياسة أن يواصلوا قلقهم حول علاقات القوة[59]. أما منطق القوة، إقليمياً على الأقل، فسوف يستمر تطبيقه في أي مكان تقتضي المصالح الأمريكية التدخل فيه، ابتداءً من الخليج العربي وحتى شمال شرق آسيا. وعلى الصعيد العالمي، فإن الغياب حالياً لدولة قوية تستطيع تهديد الولايات المتحدة قد يقلل الحاجة لليقظة والتنبه الفوريين، إنما

(59) للحصول على حجة دامغة بهذا الصدد انظر Robert J. Lieber, "Existential Realism after the Cold War," *Washington Quarterly* 16 (Winter 1993): 155-168.

ينبغي على خبراء استراتيجيات الشؤون الخارجية ألا ينسوا على الإطلاق اجتناب هكذا تهديد[60].

نيوتن، وداروين، والفوضى

هذه الآراء التي عرضنا لها آنفاً ومن حيث كونها تستند إلى القوة، هي بطبيعتها وجوهرها ميكانيكية تعطي تصوراً لأشياء تحدث القوة فيها فعلها وردود أفعالها. وهي "حتمية جبرية وخطية، وتعنى بالتفاعل الممكن التنبؤ به للأشياء والقوى وذات توجه نحو تغيير متسلسل"[61]. وربما يكون ذلك عائداً إلى تماثل حقيقي بين أنماط التفاعل السياسي والميكانيكي، أو ربما يكون مجرد انعكاس للحقيقة القائلة إن معظم أفكارنا عن طريقة سير الأمور في العالم قد نشأت في عصر كانت فيه أفكار نيوتن ومبادئه تهيمن على التفكير العلمي، وقد استمرت على هذا النحو لأنها سهلة الفهم وتتيح لنا نظرة مطمئنة عن التغيير. ولكن أياً تكون هذه النظرة فإنه تجدر الإشارة إلى أنه من الممكن وضع ما لا يقل عن مجموعتين من الافتراضات لا علاقة لهما بنيوتن بخصوص العمليات السياسية الدولية، وكل واحدة منهما لها تداعيات مختلفة على استراتيجية الشؤون الخارجية.

(60) أشار هانتنغتون في عام 1991، أن منع "ظهور قوة سياسية عسكرية تهيمن على أوراسيا" هو واحد من المصالح الاستراتيجية الرئيسية الثلاث في عالم ما بعد الحرب الباردة. "America's Changing Strategic Interests" *Survival* 33 (January / February 1991): 11-13. وفي السنة التالية أشير إلى أن المذكرة التوجيهية الدفاعية للبنتاغون تبنت هذا الهدف في مسودتها. Patrick E. Tyler, "U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rival Develop," *New York Times* (March 8, 1992): 1, 14؛ وقد باتت هدفاً واضحاً وصريحاً في استراتيجية الأمن القومي لإدارة الرئيس بوش عام 2002، والتي تعهد في الصفحة 30 منها بما يلي "إن قواتنا ستكون قوية بما يكفي للحيلولة دون أن يتمكن أعداؤنا المحتملون من بناء حشود عسكرية بأمل التفوق على قوة الولايات المتحدة أو حتى مجاراتها في القوة".

(61) Steven R. Mann, "Chaos Theory and Strategic Thought", *Parameters* (Autumn, 1992): 55.

إن البديل الأكثر وضوحاً لتلك النظرة العالمية القائمة على الطبيعة الميكانيكية، هي نظرة عضوية تتعامل مع السياسة الدولية كما لو أنها أقرب لأن تكون شبيهة بالعضويات الحية وليس بالآلة. وهذا الدور يعني ضمناً دوراً أكبر للتغيير في النظام مع مرور الزمن، أي توجد دورات للنمو والفناء في الوحدات المؤلفة للنظام وفي النظام نفسه. وهكذا قد تبدو الدول بلا شك مثل الخلايا في النبات أو الحيوان تمتلك هذه الخاصية، فتصعد وتهبط حيويتها وتولد وتموت، في حين يستمر النظام الأكبر الذي تنتمي إليه بالعمل بحسب المعتاد، لكنها قادرة على إحداث تغيير في الخطوط العامة للنظام في حالات التغيير الشديد والمفاجيء (ومثال ذلك، حين تتشكل القوى العظمى مثلما حصل في منتصف القرن العشرين أو حين تموت القوى العظمى مثلما حصل للاتحاد السوفياتي عام 1991، أو عندما يقوم اللاعبون بدور معادل لأدوار الدول). ومع أن أسس النظام الأكبر لم تكن قد تغيرت التغير الكافي لإنتاج نظام عالمي مختلف، فقد لا يكون ثمة شك أن التطورات التدريجية مثل التكامل الاقتصادي وثورة الاتصالات والثورة في عالم النقل، قد غيرت طريقة عمله هذا.

ولعل التطبيق الأكثر شهرة للتفكير العضوي في السياسة الدولية قد تطور عن مذهب داروين الاجتماعي عند مطلع القرن العشرين. وكان من أبرز أنصاره ثيودور روزفلت (Theodore Roosevelt) الذي كان أصلاً عالماً طبيعياً، ثم تولى رئاسة الولايات المتحدة، وكان يؤمن أن الصراع من أجل القوة بين الأمم يشبه إلى حد بعيد جداً ذاك الصراع في الطبيعة، موضحاً التطور الإيجابي نفسه من خلال عمليات الاصطفاء الطبيعي وبقاء الأصلح[62]. لهذا فإن تفكير الخبراء الاستراتيجيين في السياسة الدولية من منطلق المصطلحات العضوية، قد يرى الصراعات على أنها الأمر الطبيعي

(62) انظر: John Morton Blum, *The Republican Roosevelt* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1954), Chapters 3 and 8.

للأشياء مثلما فعل روزفلت، وبأنه شيء فطري بعيد عن صراع القوى والمصالح، والحق يقال إن هؤلاء الخبراء قد يرون تحدي الصراع هو في صالح المجتمع ذلك أنه يحفزه على صقل قيمه وتعزيز مكامن القوة فيه[63].

والخبراء الاستراتيجيون المؤمنون بهذه الافتراضات العضوية قد لا يتوقعون شيئاً من فن إدارة الحكم، ذلك أنهم من دون شك يستبعدون ثقتهم بعلم الميكانيك وعمل المهندسين الذين لديهم القدرة على صنع أو إصلاح الآلات مهما كان نوعها، وذلك لصالح الأمل الحذر عند الأطباء الذين يعرفون جيداً أنهم لا يستطيعون التدخل إلا هامشياً في سبيل تسريع الشفاء.

لكنهم وبكل تأكيد يوجهون جل اهتمامهم لأسباب العلل الوطنية والدولية الواقعة خارج الاقتصاد السياسي، مثل الحماس الديني أو الانقسامات الاجتماعية أو التبدلات الثقافية[64]. وبدلاً من وضع مفهوم للإرهاب على أنه ظاهرة سياسة عسكرية ينبغي مقاومتها بالحروب على سبيل المثال، قد يرون التطرف الإسلامي على أنه علّة مشابهة لسرطان أو فيروس ينتشر ويتوسع مسبباً عدوى لإرهابيين جدد بما لديه من معتقدات، فينتشر من خلال تفاعلات معقدة مع الناس ومع البيئة، ويمكن السيطرة عليه (إن لم يُجتث) من خلال الإجراءات الكلاسيكية المتبعة في مكافحة الأوبئة مثل الحجر الصحي والاحتواء وتحصين الضعفاء من الناس القابلين للعدوى ومن خلال معالجة الأحوال البيئية الرئيسية[65].

(63) تبنى جورج كينان هذا الرأي عن الصراع مع الاتحاد السوفياتي في أعقاب الحرب، شاكراً العناية الإلهية التي انعمت على الشعب الأمريكي بنعمة التحدي فجعلت "أمنهم جميعاً معتمداً على اجتماع الأمة معاً وتوحدها وتحمل مسؤوليات القيادة السياسية والأخلاقية التي أراد التاريخ لهم أن يتحملوها". "Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs* 25 (July 1947): 582.

(64) بخصوص علم الأمراض الدولية انظر: Davis R. Bobrow, "Complex Insecurity: Implications of a Sobering Metaphor," *International Studies Quarterly* 40 (December 1996): 442 - 448.

(65) Paul Stares and Mona Yacoubian, "Terrorism as Virus," *Washington Post* (August 23, 2005): A 15.

إضافة إلى تلك النظرة إلى المشاكل الدولية على أنها مشابهة للمرض، قد يؤمن الخبراء الاستراتيجيون ذوو المذهب العضوي في إمكانيات النشوء والتطور، فيرون في عالم ما بعد الحرب الباردة أملاً في نوع من التخصص الوظيفي الشديد وعلاقات تعاونية وذات اعتماد متبادل يشبه الخواص التي يتمتع بها أعضاء المستوى الأعلى للمنظومات الحية. وفي هذا السياق، تبدو النماذج العضوية من دون شك أكثر ملاءمة لنظام دولي يكون أكثر تطوراً من هذه الفوضى التي نعيشها الآن. ومن الممكن أن يكون هذا الانتشار مؤخراً لأنظمة الحكم الديمقراطي تجسيداً لظاهرة البقاء للأصلح والأنسب ومجسداً لهذا النوع من التطور. ولأنها منتج اقتصادي أفضل ومحرك للدوافع الشعبية ومعالج جيد للمعلومات، قد لا تكون هذه الديمقراطيات الشكل الأفضل للحكم في نظر مواطنيها فحسب، بل وأيضاً الشكل الأقوى وبالتالي الأقدر على الفوز في أي صراع مع الدول ذات النظام الفاشي المتسلط، وهذا احتمال مشجع[(66)].

وهنالك مجموعة مختلفة من الافتراضات التي ليس لها علاقة بمبادئ نيوتن بخصوص البيئة الدولية ولها آثار لا تقل شدة عن سابقتها في التأثير على الاستراتيجية مصدرها نظرية الفوضى في الفيزياء الحديثة. تعالج نظرية الفوضى ما يسميه الباحثون الأنظمة الديناميكية، وهي تلك الأنظمة المؤلفة من عدد كبير جداً من الأجزاء المكونة لها والتي قد تبدو التفاعلات بينها عشوائية وغير منتظمة، ولكن عند التحليل الدقيق تبين أنماطاً يتكرر حدوثها ولو كان ذلك وفق نظام غير دوري. وتوضيحاً لذلك نقول: إن التابع الذي يدور حول الأرض يعمل وفق قوانين نيوتن للحركة بدقة عظيمة متوقعة، والدخان المتصاعد للأعلى بحركة لولبية أو حركة المياه في جدول ماء، هما عمل

(66) Bruce Russett, *Controlling the Sword* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990): p. 150. See also David C. Gompert, 'Right Makes Might: Freedom and Power in the Information Age, "Chapter 3 in Zalmay Khalilzad, John P. White and Andrew W. Marshall, eds. *Strategic Appraisal: The Changing Role of Information in Warfare* (Washington, DC: RAND Report MR-1016-AF, 1999), pp. 45-73.

فوضوي منتظم إنما غير ممكن التنبؤ به إلا إذا كان ضمن قيم كبرى متغيرة. والكثير من هذه الأنظمة تبدي سلوكاً يعرف بالحالة الحرجة ذاتية التنظيم، أي أن النظام يصل إلى حالة حرجة من تلقاء نفسه، فينهار ثم يواصل تطوره من خلال سلسلة متتابعة من النكبات تنتقل به من حالة شبه مستقرة إلى أخرى. وليس هذا النظام كارثة ذاتية الاحتواء تحدث على نحو متتابع فحسب، بل إن الآليات الداخلية نفسها والأحوال الأولية التي كانت لمعظم الوقت صغيرة وذات أثر حميد سيكون لها بين وقت وآخر آثار كبرى ومحفزة. والنموذج الذي يفضله الباحثون للحالة الحرجة ذاتية التنظيم، يتجسد في كومة من الرمال تضاف الحبيبات إليها باستمرار ومن دون أن يكون لها أثر واضح فتكبر الكومة إلى أن تحدث انهياراً كبيراً غامراً، والشواهد الدالة على هذا السلوك كثيرة ومتنوعة تتراوح بين الزلازل وحرائق الغابات والأنظمة البيئية والديناميكية السكانية والتطور الطبيعي وحركة مرور المركبات في الطرق الرئيسية وكذلك الأسواق الاقتصادية[67].

فهل يمكن للنظام الدولي المكوّن من أعداد كبيرة من وحدات متفاعلة في ما بينها ومنظومات ثانوية، أن يكون نظاماً فوضوياً يبدي حالة حرجة ذاتية التنظيم؟ وإن كان كذلك، فما الفرق الذي ينبغي أن يصنعه في التحليل الاستراتيجي؟ إن خبرتنا بنكبات الحرب تدل دلالة أكيدة على أن الأحداث التي تبدو في ظاهرها صغيرة، يمكن أن تفرز عشوائياً إعادة ترتيب لمرات عديدة للنظام. خذ مثلاً لذلك عملية اغتيال أرشيدوق سراييفو التي كانت سبباً في

(67) تعد النماذج النمطية الهندسية الحاسوبية لغة الاختزال لتوصيف "توزع الأشياء أو التضاريس مثل الجبال والسحب والمجرّات والحركة الدورانية في الموائع المضطربة." وقد ينتج ضجيج متقطع ومضطرب ـ "إشارة غير منتظمة ذات مدد مختلفة" ـ عندما ينتج "نظام ديناميكي في الحالة الحرجة تفاعلات متسلسلة بكل الأحجام والمدد الزمنية"، فالوجود الكلّي في الطبيعة لتلك الهيكليات الخاصة بالنماذج النمطية الهندسية وللضجيج المتقطع ـ "أي البصمات المكانية والزمانية على التوالي للحالة الحرجة ذات التنظيم" ـ هي واحدة من الإشارات الدالة على مدى انتشار تلك المنظومات الفوضوية. Per Bak and Kan Chen, "Self-Organized Criticality", *Scientific American* (January 1991): 46-53.

اشتعال الحرب العالمية الأولى[68]. وعلاوة على ذلك يخبرنا المؤرخون وأساتذة العلوم السياسية أن التاريخ يعتمد على المسار، وأن التغيرات الصغرى في أحداث وقعت قبل عشرات السنين قد تكون سبباً لفروق ثورية اليوم فتعكس بذلك حساسية شديدة في النظام الفوضوي للظروف والأحوال الأولية[69]. فالتنامي قد يؤدي إلى تأثيرات السياسة والتعقيد المتزايد في شؤون العالم المعاصر، في حدها الأدنى تتقاطع عند أي تخفيض ميكانيكي في الواقع الدولي مع المتغيرات السياسية والاقتصادية والعسكرية واللاعبين من الدول حصراً. ولهذه الأسباب قد يكون التفسير الجيد للواقع الملاحظ أكثر قرباً إلى رأي بطليموس في الكون في زمن غاليليو، حيث لم تعد نظرية نيوتن ذلك التفسير المفرط في اقتصاده؛ فالفوضى، بمعنى آخر، قد لا تكون مجرد تشبيه للدافع الأولي، بأنه منظومة مؤلفة من نظم متفاعلة في ما بينها، بل إن البيئة الدولية قد تكون بحق فوضوية إنما بالمعنى العلمي للكلمة[70].

فإذا كانت السياسة الدولية نظاماً فوضوياً، فمن المفترض أن يتوقع

(68) ثمة مزاعم بخصوص العلاقات المتبادلة بين الحروب تدل على وجود انتظام لذرى أعمال العنف العالمي تبعد الواحدة عن الأخرى بمقدار 20 عاماً، بينما يربط باحثون آخرون الفترات التي تحصل فيها النزاعات بدورات طويلة المدد لقيادة العالم أو هي دورة موجة تعرف باسم كوندراتييف (Kondratieff) للنمو الاقتصادي والركود، انظر: J. David Singer and Melvin Small, *The Wages of War, 1816 - 1965* (New York: John Wiley, 1972) pp. 215, 375; William R. Thompson, *On Global War* (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1988).

(69) "تدفق السياسة الدولية هو إلى حد كبير أمر طارىء وغير متوقع، أو هو يعتمد على المسار. وللتاريخ أهميته. فقد تكون ثمة أحداث معينة تجعل السياسة العالمية تتجه في مسارات متباينة." انظر: Robert Jervis, "The Future of World Politics: Will it Resemble the Past?" *International Security* 16 (Winter 1991/92): 42. See also David Jablonsky, "Time's Arrow, Time's Cycle: Metaphors for a Period of Transition," *Parameters* (Winter 1997 - 98): 4-27.

(70) Mann, "Chaos Theory and Strategic Thought," p. 62. أنا مدين بالشكر الجزيل للسفير ستيف مان الذي كان له الفضل في تعريفي على نظرية الفوضى ولتوضيح الكثير من مضامينها على استراتيجية الشؤون الخارجية، وفي هذا الجزء من الفصل أعتمد كثيراً على تحليلاته وتوضيحاته.

الخبير الاستراتيجي قيام الدول الضعيفة أو اللاعبين من غير الدول أو الأحداث التي لا تكون لها نتائج عادة على إحداث تأثيرات أكبر حجماً من أهميتها وأن تحدث تغيرات في النظام حتى من دون صدمات خارجية. وقد يكون التنبؤ على المدى البعيد مستحيلاً. وحيث إن الاستراتيجية كانت تشير تقليدياً إلى "القدرة ... على تحديد العوامل التي سيكون لها أهمية للمستقبل وبالتالي تصنع ذلك المستقبل"،

> فإن الرأي القائل إن الفرد أو المجتمع الإنساني يستطيع تحديد أهداف بعيدة المدى، وكما يستطيع وضع الاستراتيجية اللازمة لتحقيقها قد يغدو وعلى نحو متزايد رأياً غير واقعي، بمعنى أن ثمة عوامل عدة خارجة عن سيطرتنا، كما يوجد الكثير من الأشياء المجهولة ... ففي هذه الظروف يصبح هدف الاستراتيجية ليس تحديد أفضل النتائج وإيجاد الوسائل للتوصل إليها، بل ترك عدد لا بأس به من الخيارات مفتوحة لأطول مدى ممكن بهدف إتاحة أقصى قدر ممكن من المرونة التكتيكية[71].

إن السيطرة التي تهدف إليها الاستراتيجية ستكون في الحد الأدنى أكثر مدعاة للجدل إذا كان النظام الدولي فوضوياً. يقول ستيف مان في كتابه نظرية الفوضى والفكر الاستراتيجي *(Chaos Theory and Strategic Thought)* إن "المعاهدات والمواثيق ذات الفاعلية والأثر يمكنها أن تبطئ مسيرة النظام نحو الحالة الحرجة، لكننا قد نكون واهمين إن اعتقدنا أن الاستقرار المطلق قابل للتحقيق؛ فالاستقرار في الشؤون الدولية يظل في جميع أشكاله ظاهرة مؤقتة ... لذا يتعين علينا أن نحترس من تحقق تكاليف فورية في السياسة بغية تحقيق استقرار مستقبلي،

(71) Jean - Marie Guehenno, "The Impact of Globalization on Strategy", *Survival* 40 (Winter 1998 - 1999): 5-19.

فالمرجح هنا أننا لن نصل إلى ما نساوم لأجله "[72]. ومن ناحية أخرى قد تكون في الجهود الضئيلة نسبياً إنما التي يحسن اختيار أهدافها مثل المساعدات التي كانت تقدم للمجاهدين في أفغانستان في ثمانينيات القرن المنصرم، إمكانية لدفع النظام نحو إعادة الترتيب بحيث يخدم مصالح الأمة مثل حالة انتهاء الاتحاد السوفياتي.

"فكيف والحالة هذه نستغل الحالة الحرجة لمصلحتنا؟ إن الهدف الحقيقي للاستراتيجية الوطنية يتمثل في صنع الإطار العريض للشؤون الأمنية وتحقيق الغاية المرغوبة بأقل اضطرابات ممكنة. توجد أوقات نتمنى فيها تأخير تشكل الحالة الحرجة، وتوجد أوقات نرغب فيها بتشجيع هذه الحالة ونسعى إلى إنجاز إعادة الترتيب "[73].

الاعتماد المتبادل والعولمة وثورة المعلومات

بالطبع ليس ضرورياً أن يذهب المرء بعيداً ليرى النظام الدولي شبيهاً بكائن حي أو بكومة رمل لكي يدرك أن تغييرات مفاجئة كانت تحدث في الشؤون الدولية في العقود الأخيرة من السنين ويتعين على الخبير الاستراتيجي أن يأخذها بنظر الاعتبار، ولا سيما أن وجهات النظر العالمية لا تحكي لنا شيئاً عن اللاعبين على الساحة الدولية من غير الدول، بل هي تستبعد أيضاً أي تدخل خارجي في العمليات الداخلية للدول. وترى العلاقات بين الدول مكوّنة من قضية واحدة هي القوة السياسية العسكرية النسبية؛ فالدول من منظور كهذا، تشبه كرات البلياردو، تتصادم على سطح الطاولة ذي البعد الواحد وتحميها قشرتها الخارجية الصلبة، ولا تتأثر اللعبة بالتكوين الداخلي لهذه الكرات[74].

(72) Mann, "Chaos Theory and Strategic Thought," p. 65.

(73) Mann, "Chaos Theory and Strategic Thought," p. 65.

(74) من أجل المقارنة بين آراء الأمميين والآراء التقليدية في النظام الدولي انظر: Martin J.

في مطلع عقد السبعينيات من القرن العشرين، وابتداءً من ذلك التاريخ، شرعت مجموعة من الباحثين المحللين الذين أطلقت عليهم في البداية تسمية "الأمميين" أو أصحاب مدرسة "الاعتماد المتبادل" في المجادلة بأن هكذا افتراضات غير كافية[75]. وقالوا إن الدول لا يمكن أن تعتبر بعد الآن وحدات مختومة لا تتأثر بنفوذ خارجي، ولا يكون تواصلها مع العالم الخارجي إلا من خلال ممثليها الحكوميين. بل إن ذلك النمو المتفجر في العلاقات الدولية بات يعني أن قشرتها الخارجية الصلبة عرضة لاختراقات متزايدة من أفراد ومنظومات من فوق مستوى الحكومات القومية أو من تحت هذا المستوى، ما يجعل الأمر عسيراً على الحكومات أن تتحكم في مصائر شعوبها؛ ففي عالم كهذا تصبح السياسات المحلية والدولية أقل انفصالاً عن الخارج، والقرارات التي تؤثر في مصالح الدولة غالباً ما تتخذ من خارج القنوات الحكومية وفي بيئات من مثل المنظومات الدولية أو الروابط والجمعيات الأممية حيث تكون الأشكال التقليدية للقوة العسكرية غير ذات صلة. من أجل ذلك، يمكن تخيل النظام على أنه يتضمن تنوعاً من التراتبيات الهرمية وهيكليات القوة، وذلك اعتماداً على طبيعة الأمور التي تجري مناقشتها، بدلاً من تصوره على أنه يتضمن هرمية واحدة للقوة وللقضايا التي تهيمن القوة عليها.

والجدير ذكره أن مضامين هذه النظرة الأممية على التحليل الاستراتيجي عميقة؛ فالخبراء الاستراتيجيون الذين يتبنون هذه النظرة يجب أن يشعروا بقلق ليس بخصوص التوازن العسكري في قمة الهرم فحسب، بل أيضاً بخصوص توازنات القوى وتفاعلاتها المتزامنة داخل مجالات عديدة ومختلفة. يتعين عليهم أن يبذلوا جهودهم، ليس لدى الحكومات الأخرى

Rochester, 'The National Interest and Contemporary World Politics', *The Review of Politics* 40 (January 1978): 77-96.

(75) وردت العبارة الكلاسيكية في كتاب Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).

فحسب، بل أيضاً لدى المنظمات الخاصة والهيئات الدولية التي تضع القواعد لقرارات تؤثر في مصالح الأمة. يتعين عليهم أن يدرسوا كيف يمكن للاعبين الأمميين أن يؤثروا في أفعال وتصرفات الحكومات، وعليهم أن يخططوا لطريقة تجعلهم يستغلون السياسة الداخلية للدول الأخرى لصالح أغراضهم الخاصة، وفي الوقت نفسه يقاومون الاستغلال الخارجي لساحتهم المحلية بغية التأثير في هذه الأغراض. إن الاتصالات البينية الاستراتيجية وإمكانيات التأثير قد تكون أكثر غنى في عالم من هذا النوع، لكن الشبكة العنكبوتية لعلاقات الاعتماد والاتكال المتبادلين تهيء لبيئة سياسية يصعب تحويلها إلى مفهوم وربما تهيء المجال للإقلال من قدرة أي خبير استراتيجي واحد لينال ما يريده؛ فالقوة، حتى لو كانت عظيمة، قد تخفق في منح التأثير الطاغي(76).

ولأن الكثير جداً من هذه التغييرات في النظام السياسي الدولي هي نتاج تغييرات في النظام الاقتصادي الدولي، فمن المهم جداً للخبير الاستراتيجي في الشؤون الخارجية أن يأخذ في اعتباره شكل البيئة الاقتصادية الدولية. فالهيكلية الجغرافية للاقتصاد العالمي تعمل بالتوازي مع النظام السياسي الدولي. غير أنه من الممكن التمييز بين الدول الصناعية المتمثلة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organization For Economic Cooperation and Development (OECD)) عن الدول النامية، كما يمكن تمييز الدول المنتجة للنفط عن الدول المستهلكة له، ودول الاقتصاد الموجه عن دول الاقتصاد الحر، وهكذا. ولكن بنتيجة الفحص الدقيق يجد المرء أن العلاقات الاقتصادية الأكثر أهمية ليس لها علاقة بالبيئة الجغرافية للدول. وقد يرى المرء ثلاثة أنظمة اقتصادية عالمية، إذا نظرنا إليها بمنظار وظائفها، وهي النظام التجاري الخاص بتبادل السلع والخدمات؛ والنظام المالي الذي يتناول التعاملات المالية المرافقة للتجارة والاستثمار؛ والنظام الإنتاجي

(76) لمعرفة أوجه الاختلاف انظر الفصل الخامس.

الأخذ بالاندماج على نحو متزايد حيث تصنع المنتجات الفردية في بلدان عديدة مختلفة والخدمات تنفذ بالبريد الإلكتروني حيثما يمكن تقديمها بأقل الأسعار. وهذه الأنظمة الثلاثة كلها يجري تنسيقها وتنظيمها من خلال نظام رابع هو شبكة متنامية من المعاهدات والمؤسسات الاقتصادية الدولية التي تقدم الحوكمة الاقتصادية على مستوى عالمي[77].

ولكن ثمة تغييرات مفاجئة تحدث داخل هذه الأنظمة جميعها كجزء من عملية تدعى عموماً بـ "العولمة"؛ وفي ما يلي التعريف الكلاسيكي للعولمة كما وضعه توماس فريدمان الكاتب في صحيفة نيويورك تايمز:

> "العولمة ... هي اندماج لا انفلات منه للأسواق والدول والتكنولوجيات وبدرجة لم يشهدها أحد من قبل - وبطريقة تمكّن الأفراد والشركات والدول من التحرك حول العالم والوصول لأبعد نقطة وبطريقة أسرع وأعمق وأرخص من أي وقت مضى، وبطريقة تمكن العالم نفسه من الوصول إلى الأفراد والشركات والدول لأبعد نقطة وبطريقة أسرع وأعمق وأرخص من أي وقت مضى"[78].

ولكن يمكن تعريف العولمة بعبارة أكثر بساطة بأنها "الحركة الأكثر حرية للبضائع والخدمات والآراء والناس حول العالم"[79]. أو كما يلي على نحو أكثر دقة:

العولمة المعاصرة عملية معقدة ومتدائبة ومثيرة للجدل تتضافر

(77) يقول جيفري ساكس: "لقد أصبحت الاقتصادات الوطنية أكثر اندماجاً من قبل وذلك في أربع نواحٍ أساسية ـ من خلال التجارة والتمويل والإنتاج وعبر شبكة متنامية من المعاهدات والمؤسسات. Jeffrey Sachs, "International Economics: Understanding the Mysteries of Globalization," *Foreign Policy* 110 (Spring 1998): 98.

(78) Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*. Newly updated and expanded ed. (New York: Anchor / Random House, 2000), p. 9.

(79) John Micklethwait and Adrian Wooldridge, "From Sarajevo to September 11: The Future of Globalization" *Policy Review* 117 (February & March 2003): 51.

فيها التحسينات في التكنولوجيا (وبخاصة في الاتصالات والنقل) مع رفع السيطرة الحكومية عن الأسواق والحدود المفتوحة في سبيل تدفقات أكثر اتساعاً للأشخاص والأموال والبضائع والخدمات والمعلومات. وهذه العملية تدمج الأشخاص والشركات والمنظمات غير الحكومية والأمم في شبكات أكثر اتساعاً[80].

لقد تطور الاتكال المتبادل بين الأمم خلال العقدين المنصرمين من السنين ليصبح عولمة وذلك نتيجة التقاء ثلاثة عوامل تاريخية كبرى[81]. العامل الأول، هو التقدم الحاصل في التكنولوجيا والذي كان من شأنه خفض تكاليف الاتصالات والنقل، وفي الوقت نفسه أسهم في انتشار أجهزة الكمبيوتر الأكثر قدرة والأقل ثمناً في العالم أجمع بما مكنها وبرمجياتها من التواصل معاً؛ والثاني، التقدم الحاصل على الصعيد السياسي مثل انتهاء الحرب الباردة والمعجزة الاقتصادية الشرق آسيوية التي شككت بقدرات النماذج الاقتصادية الستاتيكية في العالم الثالث ومكنت نحو ثلاثة مليارات نسمة يعيشون هناك ووراء الستار الحديدي وستار البامبو السابقين من دخول ما قد أصبح الآن وللمرة الأولى اقتصاد السوق العالمي حقاً؛[82] والثالث، التغيرات الاقتصادية التي حصلت بفعل التقدم التكنولوجي وبدافع من المنافسة العالمية الجديدة، فقد مكنت وأجبرت الأفراد على أن يتعلموا كيف

(80) Thomas W. Zieler's "Globalization," in Alexander DeConde, Richard Dean Burns and Fredrik Logevall, eds. *Encyclopedia of American Foreign Policy*, 2nd ed., Vol. 2 (New York: Scribner's 2002): p. 135.

(81) اقتبست هذه القوى التاريخية الثلاثة من الالتقاء الثلاثي الذي وضعه فريدمان في الفصل الثالث من كتابه: *The World Is Flat: A Brief History of Twenty-First Century* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005) pp. 173-200.

(82) من أجل إجماع الرأي حول اقتصاد السوق انظر: Daniel Yergin and Joseph Stanslaw, *The Commanding Heights: The Battle between the Government and the Market Place that Is Remaking the Modern World* (New York: Simon and Schuster, 1998).

يمولون وينتجون ويتبادلون البضائع والخدمات على المستوى العالمي. يقول فريدمان: "ما لا شك فيه أنه قد صار ممكناً الآن لمزيد من الناس وأكثر من أي وقت مضى أن يتعاونوا ويتنافسوا في الوقت نفسه مع المزيد من الأشخاص وفي أصناف أكثر اختلافاً من السابق في العمل ومن مختلف زوايا هذا الكوكب وعلى قدم المساواة بشكل يفوق أي زمن مضى في تاريخ العالم. ونتيجة لذلك فإن هذا الكوكب يشهد تبدلاً من نموذج شاقولي (في القيادة والتحكم) لخفض القيمة إلى نموذج أفقي (للاتصال والتواصل) له مضامين استراتيجية عميقة(83).

ولا يخفى على أحد أن لثورة المعلومات وحدها أثراً بالغ الأهمية في عمل وبنية النظام الدولي. وقد لخص مراقب قدير جداً آثارها تحت ثمانية عناوين رئيسية هي: الارتباط البيني (بواسطة تدفقات المعلومات)؛ واللامركزية / التفريقية (التي حلت محل الهيمنة والتراتبية الهرمية)؛ والتخلي عن الوسيط (حيث يتجاوز الأفراد الوسطاء ويعملون بشكل مباشر)؛ وعدم التقيد بالمكان (حيث صار بالإمكان فعل المزيد من الأشياء من أماكن متعددة)؛ والتسارع (في دورة المعلومات ودورة القرارات)؛ والتضخيم (حيث دخل إلى الساحة المزيد والمزيد من الأشخاص ومن الثروات)؛ والافتراضية (حيث صار عالم الرقمانية أكثر قدرة على فعل أشياء لم يكن قادراً على فعلها إلا عالم الواقع)؛ واللاتناظر (فتمكن اللاعبون الصغار من منافسة اللاعبين الكبار)(84). والحق يقال، إن ثورة المعلومات أطلقت توجهات متناقضة كثيرة جداً كانت بداياتها

(83) Friedman, *The World is Flat*, pp. 8, 201.

(84) David Rothkopf, "Cyberpolitik: The Changing Nature of Power in the Information Age", *Journal of International Affairs* 51, (Spring 1998): 334-336. لكن هذا لا يعني أن اللاعبين من غير الدول يصبحون أكثر قوة من الدول ذاتها أو أن الدول تفقد القوة، بل "إن العالم الجديد يتداخل مع العالم التقليدي ويستند إليه حيث القوة تعتمد على المؤسسات ذات المواقع الجغرافية". Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs* 77 (September / October, 1998): 82

الصراع فقط بين التشرذم العالمي والاندماج وبين الفوضى والسيطرة:

> لقد منحت هذه الثورة القوة للأفراد والنخب على حد سواء. حطمت التراتبية الهرمية وأوجدت هيكليات جديدة للقوة. ضخمت القدرة على التحليل وأنقصت زمن رد الفعل لتسمح فقط للدوافع ويمكن أن تكون أداة لتضخيم العواطف أو العقلانية. قدمت خيارات أكثر، بل العديد جداً من الخيارات، وقدمت معلومات أفضل ومزيداً من التساؤلات حول الأصالة والصحة، ومزيداً من عمق التبصر ومزيداً من الضبابية لديها القدرة على الإقلال من الأخطار التي يتعرض لها الجنود في زمن الحرب، وعلى ازدياد تكاليف الصراع كثيراً. تستطيع أن تجعل الولايات المتحدة قوية جداً على الصعيد العسكري حتى إنه لن يجرؤ أحد على القتال ضدها بأساليب هي مستعدة للقتال بها، وفي الوقت نفسه تمكن خصومها من الإفادة من خيارات جديدة في صراع غير متناظر. تنازلت عن شيء من سلطة الدولة لصالح الأسواق والكيانات الأممية واللاعبين من غير الدول، ونتيجة لذلك أنتجت قوى سياسية تدعو لتقوية الدولة. إنها الأداة الأفضل بيد الديمقراطيين والسلاح الأفضل بيد الدهماء[85].

ولكن أياً كان هذا التناقض، فالعولمة واضحة المعالم في الإحصاءات الاقتصادية التي تعطينا صورة مختلفة جداً للتجارة والتمويل والإنتاج في العالم عما كان عليه الحال في القسم الأعظم من القرن العشرين؛ فقد حققت التجارة في العالم نمواً أكثر سرعة من نمو الإنتاج حيث تزايدت نسبته المئوية من إجمالي الناتج العالمي من 7 في المئة عام 1950، إلى ما يزيد

(85) Rothkopf, "Cyberpolitik," pp. 327-328.

عن 20 في المئة مع انتهاء القرن. وهذا التوجه ينطبق بصفة خاصة على الولايات المتحدة حيث كان مبلغ الناتج المحلي الإجمالي بما له صلة بالتجارة الدولية حوالى 10 في المئة تاريخياً، ثم ارتفع إلى 24 في المئة بحلول منتصف عقد التسعينيات من القرن الماضي(86). أما التدفقات المالية الدولية فقد ارتفعت بسرعة تفوق نمو التجارة. إضافة إلى ذلك، فقد تغير شكل هذه التدفقات من المحفظة الاستثمارية إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، ومن سندات طويلة الأجل داخل المحفظة الواحدة إلى أسهم وسندات قصيرة الأجل يجري تداولها إلكترونياً(87). ولعل الظاهرة المثيرة للاهتمام حقاً هي نشوء نظام إنتاج عالمي يتسم بالبحث عن مصادر دولية ومصادر محلية ومصادر مفتوحة، والإنتاج بعيداً عن الشاطئ والتسلسل بالتوريد ولا يستخدم لتصنيع البضائع فحسب، بل وأيضاً في الإنتاج التعاوني للملكية الفكرية والتزويد العالمي لأية خدمة يمكن وضعها في النظام الرقمي(88). وأخيراً فإن حوكمة هذه النظم الثلاثة كلها قد اشتد إحكامها ما دعا الرئيس والكونغرس، وكلاهما من الحزب الجمهوري، إلى إلغاء التخفيضات على ضريبة التصدير في العام 2004، لصالح الصناعة الأمريكية بدلاً من تحمل تعرفة انتقامية بموجب حكم أصدرته منظمة التجارة العالمية(89).

تقييم العولمة

ومع ذلك لا تزال توجد فسحة معقولة للجدال حول مدى العولمة وآثارها.

(86) Martin Wolf, "Will the Nation-State Survive Globalization?" pp. 179-180.

(87) Jeffrey Sachs, "Understanding the Mysteries of Globalization", p. 98.

(88) Freidman, *The World is Flat*, Chapter 2.

(89) بموجب حكم أصدرته منظمة التجارة العالمية عام 2002، بدأت التعرفة الانتقامية للاتحاد الأوروبي ضد الولايات المتحدة في شهر آذار/مارس عام 2004 بمعدل 5 في المئة وترتفع بمعدل 1 في المئة كل شهر. وقد أصدر الكونغرس هذا الإلغاء أثناء عطلة نهاية الأسبوع في الذكرى السنوية ليوم كولمبوس في شهر تشرين الأول/اكتوبر2004.

يشير العديد من المراقبين إلى أن العالم وفي بعض نواحيه كان أكثر عولمة مما هو الآن قبل نحو قرن مضى قبل الحرب العالمية الأولى وقبل مرحلة الكساد الكبير. ومع أن الأسواق العالمية أصبحت الآن أكثر اندماجاً في التجارة، إلا أنها لم تعد أكثر اندماجاً لرأس المال، وهي أقل اندماجاً في مسائل العمل مما كانت قبل قرن من الزمان[90]. وحقيقة أن العالم لا يزال في جوهره مجموعة من الاقتصادات الوطنية هي واقع يؤكد عليه اختلاف أسعار الفائدة باختلاف البلدان، وأن هذه الدول تشغل مواقع مختلفة في دورة الأعمال ولكل دولة سياستها المالية والنقدية[91]. وما هو جدير بالذكر أن مناطق واسعة من العالم لم تتأثر بالعولمة الاقتصادية: "معظم المواطنين في العالم يعيشون بأقل من 10 دولارات في اليوم، ومعظمهم ليس لديهم هواتف، وأربعة مواطنين من كل خمسة لم يبتعدوا عن منازلهم لأكثر من 100 ميل"[92]. والدولة حتى تلك التي تأثرت كثيراً بالعولمة مثل الولايات المتحدة تنتج ما معدله 90 في المئة من البضائع والخدمات للاستهلاك المحلي[93]. وأما في ما يتعلق بالآثار السياسية للعولمة، فلعله يصح أن نقول "إن الأحداث الأكثر أهمية في السياسة الدولية تفسرها الفروق في قدرات الدولة وليس القوى الاقتصادية التي تفعل فعلها عبر الدول أو تتجاوزها"[94].

ومع أن الكثيرين يقولون إن العولمة حالة عنيدة ومتصلبة، إلا أن ثمة

(90) Wolf, "Will the Nation-State Survive Globalization?" p. 181. إن القيود المتزايدة على حركة العمالة قد لا تكون ذات أهمية بهذا القدر ولا سيما أن الاتصالات المؤتمتة والمجانية افتراضاً حول العالم، تعني أن مهام كثيرة يمكن أن تنجز في أي مكان ومن دون أن يضطر العمال للتنقل.

(91) Robert M. Dunn, Jr., "Has the US Economy Really Been Globalized?" *The Washington* Quarterly 24 (Winter 2001): 53 - 66.

(92) Micklethwait and Wooldridge, "From Sarajevo to September 11," p. 52.

(93) Paul Krugman quoted in Kenneth N. Waltz, "Globalization and American Power", pp. 49-50.

(94) Waltz, "Globalization and American Power", p. 52.

ما يدعو للتشكيك بمستقبلها؛ فالنظام التجاري الدولي ومنذ زهاء عشر سنوات يبدو في حالة تدل على تباطؤ في تحرير التجارة العالمية، وفي حالة أيضاً تسرع في تشكيل التكتلات التجارية الإقليمية مثل منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (North American Free Trade Association (NAFTA))، ومنطقة التجارة الحرة لأمريكا الوسطى Central American Free Trade Association (CAFTA)، ولا تزال من دون حسم مسألة ما إذا كان تحرير التجارة الإقليمية سوف يؤدي إلى منظومة أكثر اتساعاً للتجارة الأكثر حرية أم أنه سوف يصبح عائقاً في وجهها[95]. وأما من الناحية المالية، فإننا نرى الاقتصاديين يتساءلون عما إذا كانت اختلالات التوازن العالمي الحالية سوف تستمر ولا سيما أن الإقراض الخارجي للولايات المتحدة بهدف تمويل استهلاكها للبضائع والخدمات من وراء البحار قد تجاوز 3 تريليون دولار[96]. ولكن ليس ثمة شك أن الحرب أو الهجمات الإرهابية باستخدام أسلحة الدمار الشامل سوف تقلصان من فعل العولمة لسنين عدة أو ربما لعقود قادمة. وإن تمكن الإرهابيون من ضرب العقد الرئيسية للنقل، فسوف يغلقون المنافذ أمام تدفق التوريدات التي تدعم الإنتاج العالمي؛[97] فالتاريخ وحتى من دون أن

(95) بما يتعلق بالأثر الهدام أو الأثر الحميد لترتيبات التجارة الإقليمية، قارن بين آراء Sidney Weintraub, "Regionalism and the GATT: The North American Initiative," *SAIS Review* (Winter - Spring 1991): 45 - 57, الذي يخشى من الميول الحمائية للتكتلات التجارية الإقليمية، مع آراء Peter M. Ludlow, "The Future of the International Trading System," *Washington Quarterly 12* (Autumn 1989): 157 - 170, الذي يرى في التكتلات التجارية الإقليمية ممراً إلى نظام عالمي أكثر حرية.

(96) Paul Blustein, "Foreign Investment's Flip Side: U.S. Trade Deficit Swells Along With Consumption, Debt," *Washington Post* (February 25, 2005): A1, 18; Zanny Minton Beddoes, "The Great Thrift Shift: A Survey of the World Economy," *Economist* 376 (September 24, 2005): 28.

(97) يرسم ن. فيرغسون في مقالته "Sinking Globalization" المنشورة في *Foreign Affairs* 84 (March / April 2005): 64 - 77 سيناريوهات مختلفة للكارثة الاقتصادية والسياسية. وأما بخصوص تبعات الهجمات الإرهابية على منظومات النقل، انظر الفصل الثاني بعنوان "The Next Attack", in Stephen Flynn, *America the Vulnerable* (New York: HarperCollins, 2004) pp. 17 - 36.

يتنبأ المرء بما يخبئه، يبين لنا أن "السياسة وليس التكنولوجيا هي التي حددت مدى وسرعة التكامل الاقتصادي الدولي ... فالعولمة ليست مصيرية، بل هي اختيار"، وليس من العسير أن نتصور ظروفاً قد تشعر الحكومات في ظلها بأنها مجبرة على اختيار مزيد من الاستقلال[98].

يقول بعض المراقبين إن عمليات العولمة الهادفة إلى إضعاف الحدود الجغرافية تؤدي بالضرورة إلى ضغوط باتجاه تعزيز وتقوية الحدود تمارسها القوى المحلية، ولا سيما أن الناس يريدون أن تكون "الراحة النفسية قريبة وفي متناول يدهم، وكذلك الدعم الذي يمكن الاتكال عليه ـ للأسرة والجوار، وللممارسات الثقافية المحلية، وللإحساس بـ'نحن' المتميز عن الإحساس بـ 'هم' ـ ناهيك عن الشعور بالارتياح من ضغوط لا تلين من سوق عالمية منافسة[99]. وبالطبع قد يتبين أن العولمة تقتات بنفسها وأنه كلما ازدادت انتشاراً تلك الميول نحو العولمة تصبح ردود الفعل المحلية أقل مقاومة للمزيد من العولمة"[100]. ولكن من الممكن أيضاً أن تعمل الحركة الارتجاعية المحلية على الحد من العولمة بأقل مما تسمح به التكنولوجيا والأسواق.

غير أن التحدي الرئيسي الماثل أمام الخبراء الاستراتيجيين ليس التكهن بطبيعة العولمة ومداها ومستقبلها المحتمل فحسب، بل تقييم أهميتها؛ فعلى الجانب الإيجابي يمكن القول إن العولمة في أكثر الاحتمالات جيدة للنمو. وإذا وسعنا فوائد التخصيص في استخدام العمالة ورأس المال، نجد

(98) Wolf, "Will the Nation State Survive Globalization?" p. 182.
ومع ذلك يعتقد الناس في معظم البلدان المتأثرة بالعولمة أنها جيدة لهم ولبلدانهم، وعلى الرغم من اعتقادهم أن فرص العمل وحياة العمل واللامساواة قد تردت كثيراً في الآونة الأخيرة إلا أنهم يعزون مسؤولية هذه المشكلات لأسباب أخرى. انظر: Bruce Stokes, "Global Is Better", *National Journal* (June 7, 2003): 1762 - 1770.

(99) James N. Rosenau, "The Complexities and Contradictions of Globalization," *Current History* (November 1997): 362. See also Jean-Marie Guehenno, "The Impact of Globalization on Strategy", pp. 8-9.

(100) Rosenau, "Complexities and Contradictions," p. 364.

أنها تجعل اقتصادات العالم أكثر فاعلية[101]. ومع أنه قد تكون البلدان التي ليس لها سواحل بحرية والبلدان المنتجة للموارد الطبيعية استثناءً للقاعدة، فإن العولمة جيدة أيضاً لصالح الدول النامية وكذلك للفقراء في تلك الدول، وقد أقر بذلك المستفيدون منها؛[102] ففي عقد التسعينيات، على سبيل المثال، سجّل الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للفرد نمواً قدره 5 في المئة سنوياً في البلدان النامية الأكثر عولمة، في حين تراجع هذا الناتج بمعدل 1 في المئة سنوياً في البلدان الأقل عولمة؛ وبمساعدة الشركات المتعددة الجنسيات والأجور التي تمنحها والتي تعادل ضعفاً ونصفاً إلى الضعفين من سلم الرواتب المحلي، فإن دخل العشر الأكثر فقراً في البلدان الأكثر حرية وانفتاحاً بلغ عشرة أضعاف الدخل الذي يكسبه العشر الأكثر فقراً في البلدان الأقل حرية[103]. ويبدو أنه لا مجال للجدال أن العولمة تزيد الثروة العالمية حتى لدى البلدان الأكثر فقراً.

إضافة إلى ما تقدم، يمكن إبداء الرأي المقنع أن قوة الدولة في عالم اليوم تقتضي تكنولوجيا معلومات حديثة، وأن الاستخدام المثمر لهذه الأخيرة يتطلب حرية سياسية محلية وتكاملاً مع الدول الديمقراطية الرائدة، وأن الدول القوية سوف تعطي إلى الغير القيم الديمقراطية التي تؤكد على النجاح والازدهار والسلام[104]. حتى إن بعض أنصار العولمة يدّعون بأنها تجعل الحروب بين الدول المتكاملة اقتصادياً أقل احتمالاً، والسبب في ذلك أن أي انقطاع في تقديم الخدمات أو المكونات ذات المصدر الخارجي سيكون ضرره كبيراً على الأعمال البعيدة عن الشاطئ حتى ليصعب إعادة تأسيس صلات

(101) Sachs, "Understanding the Mysteries of Globalization," pp. 99-102.
(102) Bruce Stokes, "Global Is Better", pp. 1762-1770.
(103) Micklethwait and Wooldridge, "From Sarajevo to September 11", pp. 58-59.
(104) Gompert, "Right Makes Might: Freedom and Power in the Information Age," pp. 45-73.

تجارية بعد انتهاء الحرب. لذلك، يتنبأ فريدمان أن المكاسب الحاصلة من الاقتصاد سوف تتفوق على المكاسب الحاصلة جراء الوضع الجيوسياسي وأنه "لا توجد دولتان تكونان طرفين في سلسلة كبرى للعرض العالمي ... [مثل الصين وتايوان] تخوضان حرباً ضد بعضهما..."[105]. ومع ذلك، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين الذين يدركون أن المزاعم المماثلة بخصوص تلك "الطرق الحريرية للتجارة" قد تحدث عنها سابقاً الفلاسفة الفرنسيون في القرن السابع عشر وتحدث عنها أيضاً نورمان أنجيل (Norman Angell) في كتابه الشهير الصادر قبل الحرب العالمية الأولى، أن يقرروا ما إذا كانت عولمة القرن الواحد والعشرين أكثر قوة في هذا الصدد من سابقاتها.[106]

وحتى لو أدت العولمة إلى عالم أكثر ثراءً وقوة وسلاماً، فإن لها بعض الآثار السلبية أيضاً؛ فالعولمة، كما توضح الحركة الارتجاعية للمحلية التي أشرنا إليها آنفاً، هي من بين تلك القوى التي تزيد من اللامساواة الاقتصادية وانعدام الأمن، وكلا الأمرين داخل البلدان (حيث إن المنافسة العالمية تعيد هيكلة الإنتاج، فتقلل دخل العمال غير المهرة في البلدان المتقدمة ودخل العمال المهرة في الدول النامية)، وكذلك في ما بين الدول (حيث الدول المنضمة للعولمة تتقدم الدول غير المنضمة للعولمة)[107]. والواقع قد تشترك الدول في سباق نحو القاع، فتقدم تخفيضات ضريبية وحوافز أخرى للشركات متعددة الجنسيات، ومن خلال ذلك مساعدة تفقيرية للمواطنين الذين جعلتهم العولمة من المحرومين إلى جانب التعليم الوطني والبنية التحتية[108]. غير أن

(105) انظر: "The Dell Theory of Conflict Prevention," Chapter 12 in *The World is Flat*, pp. 419-429 حيث يقدم لنا فريدمان الدليل على أن الأزمة النووية بين الهند والباكستان عام 2002، تسببت في ضغوط من الشركات الهندية على نيودلهي للتراجع.

(106) بخصوص الفلاسفة، انظر: Felix Gilbert, *To the Farewell Address* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961) pp. 56-65. أما كتاب نورمان انجيل فهو *The Great Illusion* (NewYork and London, 1913).

(107) Sachs, "Understanding the Mysteries of Globalization," pp. 106-108.

(108) Gerald Epstein, James Crotty, and Patricia Kelly, Winners and Losers in Global

الضرر الأكبر قد يكون جراء عدم استقرار النقد العالمي ولا سيما أن اقتصادات العالم الثالث مفتوحة على تدفقات مؤتمتة للنقد الساخن كما تدل على ذلك أولاً أزمة البيزو المكسيكي التي وقعت بين عامي 1994 ـ 1995، وفي ما بعد الأزمة المالية الآسيوية في عامي 1997 ـ 1998، وبخاصة حين انتشرت إلى أمريكا اللاتينية وروسيا في ما بعد(109). وكما أن العولمة تسهل الأعمال المشروعة فتجعلها أكثر فاعلية وأكثر انتشاراً، فإنها في الوقت نفسه تمنح القوة لجميع أنواع الأنشطة الإجرامية، بما في ذلك الاتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة والملكية الفكرية والناس ورأس المال(110). وأخيراً، فإن أولئك الذين يحاولون إدارة هذه المشكلات، يجب أن يتناولوا أيضاً موضوع العجز الديمقراطي في الحوكمة العالمية، تلك الخشية بأن المؤسسات الدولية بحاجة لأن تنظم افتقار العولمة للمحاسبة والحقوق القابلة للعمل التي يجدها مواطنو الدول الديمقراطية في سلطاتها التشريعية والمحاكم والدساتير(111).

ولعل الأهمية الكبرى للعولمة في نظر الخبراء الاستراتيجيين، تكمن في تلك التعقيدات والتقلبات الإضافية التي تدخل في حساباتهم، وربما يكون السبب في ذلك أن العولمة أكبر من أن تكون ظاهرة اقتصادية. وواقع الحال أن على المرء أن يضيف إلى العولمة الاقتصادية ما لا يقل عن ثلاثة أبعاد

Economics Game", *Current History* 95 (November 1996): 177-381. غير أن هذه العملية محدودة بحقيقة مفادها أن الشركات تبحث عن مستويات في التعليم والبنية التحتية تقتضي وجود قاعدة ضريبية متينة.

(109) بخصوص عدم الاستقرار الاقتصادي انظر: Sachs, "Understanding the Mysteries of Globalization" pp. 102-106؛ وبخصوص الأزمة الآسيوية انظر Paul Krugman, "The Return of Depression Economics," *Foreign Affairs* 78 (January / February 1991): 56-74, and Berry Eichengreen, "The Asian Financial Crisis" Chapter 2 in *Great Decisions* 1999 (New York: *Foreign Policy* Association, 1998), pp. 19-29.

(110) انظر: Moises Naim, "The Five Wars of Globalization, "*Foreign Policy* 134 (January / February 2003): 28-37.

(111) Joseph S. Nye, Jr., "Globalization's Democratic Deficit," *Foreign Affairs* 80 (July / August 2001): 2-6.

أخرى هي: البعد العسكري والبعد الثقافي الاجتماعي والبعد البيئي[112]. فالعولمة العسكرية تسهل أفعال تنظيم القاعدة إضافة إلى القوة المميتة غير الطبيعية والمستندة إلى المعلومات العسكرية الأمريكية. أما العولمة الثقافية فتشمل كل شيء ابتداءً من نشر الأفكار إلى انتشار التجانس الثقافي وحتى هجرة الأشخاص. وتعني العولمة البيئية التلوث العالمي والاحتباس الحراري والأوبئة الشائعة العالمية مثل الإيدز وانفلونزا الطيور. غير أن الاندماج في هذه الأبعاد الاقتصادية والعسكرية والاجتماعية والبيئية، قد يسير بسرعات متفاوتة، يتقدم في بعض المجالات ويظل يراوح مكانه في مجالات أخرى أو ربما يتراجع. وعندما تصير العولمة "أكثر سرعة وأكثر كثافة"، قد تتفاعل الشبكات في تلك الميادين الأربعة مع بعضها البعض على نحو متزايد.

> وهذا يعني أن آثار الأحداث في منطقة جغرافية معينة أو في بعد اقتصادي أو بيئي معين قد يكون لها آثار عميقة في مناطق جغرافية أخرى أو على البعد العسكري أو البعد الثقافي. بيد أن هذه الشبكات الدولية معقدة كثيراً بل ويتزايد تعقيدها، ولذلك يصبح من العسير التنبؤ بآثارها ... ونتيجة لذلك تترافق العولمة بحالة من التشكك واسعة الانتشار.

وخلاصة القول، يبدو أن العولمة تُدخل في النظام الدولي كثيراً من الخصائص التي تحدثت عنها نظرية الفوضى، وهذا يعني في حده الأدنى أن على الخبراء الاستراتيجيين، وعلى نحو متزايد، أن "يستجيبوا لقضايا تتضمن المزيد من التعقيد والمزيد من التشكك وأزماناً أقصر للاستجابة ومشاركة أوسع للجماعات والأفراد والتقليص غير المتساوي للمسافات[113]".

(112) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Globalization: What's New? What's Not? (and So What?)," *Foreign Policy* 118 (Spring 2000): 104-119.

(113) Nye, *Paradox of American Power*, p. 87, 91.

الضغوط الداخلية

تناولنا في بحثنا حتى الآن افتراضات ذات صلة بالعوامل الخارجية التي تؤثر في فعل الدولة، وهذا يعني أننا قد افترضنا أن الضغوط التي تحفز رجال السياسة تأتي من خارج دولهم ومن تشكيلات للقوة في العالم الخارجي، أو هي من خصائص النظام الدولي ذاته. ولكن من الممكن أن يكون الدافع للسياسة الخارجية في بلد ما نابعاً من عوامل داخلية أكثر من أن يكون ناجماً عن عوامل دولية، وأن لا تكون أفعال هذا البلد على الساحة الدولية نتيجة قرار صادر عن التقييم الهادئ للشؤون الدولية من قبل قادتها، بقدر ما هي ضغوط محلية على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة. وحيث إن العولمة تؤدي إلى انفتاح الدول أكثر فأكثر على المؤثرات الخارجية، فإن الضغوط حتى الدولية منها قد يكون لها آثار من خلال الأنظمة المحلية للدول. وبالتالي فإن إحدى الافتراضات الأكثر أهمية التي ينبغي أن يضعها خبير استراتيجية الشؤون الخارجية، يجب أن تعنى بالتوازن بين المؤثرات الداخلية والخارجية، وبين الأسباب المحلية والدولية لأفعال الدول.

ولو عدنا إلى الوراء، قد نجد من الصعب معرفة ما إذا كان للتطورات الداخلية أو الخارجية ذلك التأثير المهيمن على نتيجة معينة. فقد يكون تفسير نشوء حرب ما بأنه بسبب ضرورة التصدي لخطر قوي يتهددها، أو نتيجة لجهود يبذلها قادة تلك الدولة في سبيل صرف أنظار العامة عن متاعب محلية (أو ما قد يوصف بـ "الحرب الخارجية دواء لجميع الأمراض")[114]. والمثال على ذلك: عندما أمر الرئيس كلينتون بقصف معسكرات التدريب على حرب العصابات التابعة لأسامة بن لادن في أفغانستان عام 1998، ومصنعٍ للأدوية في السودان بعد ثلاثة أيام فقط من إدلائه بشهادته أمام المحلفين في قضية

(114) في حالة تعد الاكثر شهرة كان خيار إعلان الحرب على إنكلترا أو فرنسا قد اقترحه وزير الحرب ويليام سيوارد (William Seward) على الرئيس لينكولن عام 1860، طريقة محتملة لتفادي نشوب الحرب الأهلية الأمريكية.

مونيكا لوينسكي، فهل كان ذلك بقصد إلهاء البلاد عن الفضيحة وتفادي الاتهام الخطير، أم كان ذلك لمجرد الانتقام لقصف السفارتين الأمريكيتين في كينيا وتانزانيا قبل أسبوعين؟[115] في أواخر عقد ستينيات القرن العشرين حين قررت الصين إقامة علاقات مع الولايات المتحدة بضغط من الاعتداءات العسكرية السوفياتية على طول حدودها الطويلة جداً والتي كانت نسبياً من دون حماية، فهل كان ذلك حركة كلاسيكية لتوازن القوى أم كان نتيجة صراع فئوي داخل الحزب الشيوعي الصيني إبان الثورة الثقافية؟[116] لقد كانت هذه التساؤلات موضع نزاع بين المؤرخين لعقود طويلة من السنين.

وبالطبع من المرجح أن يكون للضغوط الخارجية والداخلية على حد سواء أثرها في خيارات معظم صناع القرار. غير أن العامل الرئيسي الذي يحدد أيهما المهيمن يبدو أنه إدراك الخطر؛ فعندما تكون التهديدات من البيئة الخارجية عالية الشدة، فإنها تأسر انتباه ودوافع صناع القرار، في حين قد تكون الضغوط الداخلية أكثر حدة عندما تكون التهديدات منخفضة الشدة حتى ولو كانت الفرص كثيرة[117]. وكما أشرنا في الفصل الأول، فإن جميع أنواع الضغوط المحلية قد أحبطت استراتيجية الشؤون الخارجية في عهد الرئيس كلينتون، حين كانت الأمة تركز على القضايا الاقتصادية والفضائح الرئاسية، وبدا بروز القضايا المحلية على حاله دون أن يتناقص في الشهور الأولى من عهد الرئيس بوش[118]. غير أن أحداث 11 أيلول/سبتمبر، استأثرت باهتمام

(115) Joe Klein, *The Natural: The Misunderstood Presidency of Bill Clinton* (New York: Broadway Books / Random House, 2002), p. 175.

(116) Robert O. Scalapino, "China and the Balance of Power," *Foreign Affairs* 52 (January 1974): 349-367.

(117) يتبع هذا النمط ما يقوله علماء "النفس إن الألم أكثر إلحاحاً من المتعة". انظر: Jack Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations", *International Studies Quarterly* 41 (March 1997): 100.

(118) انظر: Terry L. Deibel, *Clinton and Congress: The Politics of Foreign Policy* (New York

الأمة على نحو غير مسبوق في قضايا الشؤون الخارجية، وسرعان ما وضعت جانباً تلك الإلهاءات الداخلية في سبيل التعامل مع هذا التهديد الجديد الذي شكله الإرهاب الشامل.

ولعل الافتراضات الأكثر أهمية والتي يجب أن توضع بخصوص أثر المؤثرات الداخلية في سلوك دولة ما على الساحة الدولية لها صلة بشكل الحكومة فيها. تدل البحوث العديدة التي أجريت حول أسباب نشوء الحروب في تاريخ العالم الحديث أن الديمقراطيات لا تقاتل ديمقراطيات أخرى(119). وهنالك بالطبع أمثلة عديدة تشير إلى حمّى الحروب الشعبية التي تدفع الدول الديمقراطية للصراع، ومنها على وجه الخصوص إعلان أمريكا الحرب على إسبانيا عام 1898؛ لكن هذه الأمثلة لا ترقى إلى البرهان على خطأ النظرية، ولا سيما أن هذه الحركات الشعبية تغذيها أفعال خصوم غير ديمقراطيين(120). ولكن حتى لو أدت العمليات الديمقراطية إلى دفع الدول إلى الحروب، فليس ثمة شك أن الاعتداءات الأكثر فظاعة في القرن العشرين - سواء تلك التي قامت بها ألمانيا النازية أو اليابان الإمبراطورية أو كوريا الشمالية الشيوعية أو فييتنام الشمالية أو عراق صدام حسين، ناهيك عن تلك الروح المغامرة للاتحاد السوفياتي - قد ارتكبتها أنظمة حكم استبدادية.

ومع ذلك، لفرضية السلام الديمقراطي عناصرها التي تكسبها قوتها. يقول البعض إنه لا يوجد دليل مقنع يدل على أن الديمقراطيات لا تحارب

Foreign Policy Association, 2000). Also David Halberstan, *War in a Time of Peace* (New York: Scribner, 2001), esp. Chapters 15 and 19.

(119) "في ما عدا بعض الاستثناءات الهامشية، لم تدخل الدول الديمقراطية في حروب ضد بعضها البعض في العصر الحديث. وهذه واحدة من أقوى التعميمات غير العادية والخالية من حشو الكلام والتي يمكن تقديمها في مجال العلاقات الدولية ... فالاتفاق حول الغياب الافتراضي للحرب بين الديمقراطيات أصبح الآن واسع الانتشار". Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, p. 123.

(120) في الشأن الإسباني، كان الحكم العائد للأسرة الحاكمة في كوبا والأحوال المزرية في تلك البلاد مادة دسمة استغلتها الصحافة الأمريكية المحبة للإثارة للحث على المطالبة بالحرب.

بعضها، أو أن "عدد الحروب في ما بين الديمقراطيات ليس مختلفاً من الناحية الإحصائية عما يمكن أن تنبئ به الصدف العشوائية. لكن الحروب والديمقراطيات معاً أمر نادر الحدوث [تاريخياً]، ولهذا السبب لا يوجد حروب كثيرة بين الديمقراطيات"(121). وبالمقابل يقول آخرون إن السلام لا يمكن الحصول عليه إلا في ما بين الديمقراطيات الناضجة، أما الدول الانتقالية المتحولة إلى الديمقراطية، فهي في كثير من الأحيان أكثر عدوانية وأكثر ميلاً للحروب حتى من الدول الأوتوقراطية المستقرة(122). كما أشار بعض الباحثين إلى أن الليبرالية الدستورية ـ ويقصد بها حكم القانون وحماية الحريات الأساسية للكلام والتجمع والدين والملكية ـ لا تترافق دوماً مع الانتخابات الشعبية، وأن هكذا ديمقراطيات غير "ليبرالية"، قد تكون سبباً في نشوء القومية والصراع والحرب. وعليه فإن "السلام الديمقراطي هو حقاً السلام الليبرالي"(123). غير أن المثير للجدل أكثر من عملية إحلال الديمقراطية هو أثر انتشار اقتصاد السوق الذي غالباً ما يرافق هذه العملية. وقد كانت الحداثة ومنذ أمد بعيد في نظر الكثيرين تسبب التآكل الخطر للقيم والتقاليد المجتمعية فتترك الناس في البلدان النامية يهيمون من دون هدى ومن دون دعم سيكولوجي. وقد تبين الآن أن اعتماد قيم السوق في هذه المجتمعات "يمكن أن يؤدي إلى ديمقراطية غير ليبرالية وغير مستقرة، أو إلى ديكتاتورية عسكرية، أو إخفاق للدولة، أو العنف الطائفي، أو إلى شكل مشترك بين بعض هذه الظواهر، وإلى معاداة شديدة لأمريكا تفضي إلى تنامي الإرهاب"(124).

(121) David E. Spiro, "The Liberal Peace - 'And Yet It Squirms'", *International Security* 19 (Spring 1995): 177.

(122) Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security* 20 (Summer 1995): 5-38.

(123) Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* 76 (November / December 1997): 35.

(124) Michael Mousseau, "Market Civilization and Its Class with Terror," *International Security* 27 (Winter 2002/03): 15.

وما إذا كانت ديمقراطيات السوق أقل عدوانية فعلاً، فهذا يصنع فرقاً كبيراً في الاهتمامات الملائمة لاستراتيجية الشؤون الخارجة، ذلك أنه إذا افترض المرء أن الضغوط من خارج الدولة - والمتولدة عن أعمال النظام الدولي وضرورة حشد القوة - كثيرة المطالب إلى درجة يضطر عندها رجل السياسة أن يستجيب لها بطرق مماثلة، فيمكن للمرء أن يدعي بأن الشكل الداخلي للحكومة في هذه الدولة لا علاقة له بالاستراتيجية[125]. بيد أن هذا الافتراض يقودنا إلى الاستنتاج بأن الطريقة لتغيير سلوك الدولة تكون بإدارة الضغوط والمكافآت الخارجية، وفي حال وجود معتدين محتملين، بناء توازنات موازية للقوة. ولكن إذا كانت أشكال الحكومة مهمة للسلوك الخارجي، وإذا كانت ديمقراطيات السوق أكثر مسالمة، عندئذ قد يقرر الخبراء الاستراتيجيون أن يتدخلوا في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، يفعلون ما يمكنهم ليجعلوا الحكومات الأخرى أكثر ليبرالية وديمقراطية وتعتمد السوق - وهذا بالطبع عمل أكثر صعوبة.

وحيث إنها الديمقراطية الأقدم في العالم، فقد كانت الولايات المتحدة تتعاطف دوماً مع الديمقراطيات الأخرى، وليس هذا بالأمر الجديد، فهو يرجع إلى الوراء تاريخياً لسنين الحرب الأهلية اليونانية التي وقعت في ثلاثينيات القرن التاسع عشر[126]. وبالطبع يظل الرئيس وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) رجل الدولة الأمريكي الأكثر شهرة في قوله إن الطريقة الكفيلة بجعل العالم "آمناً للديمقراطية"، هي أن تجعل الحكومات ديمقراطية. وفي عصرنا الحديث كانت سياسة الانفتاح *(Glasnost)*، والتغييرات الداخلية في

(125) وقد تكون النتيجة عبارة تشبه تلك التي قالها هنري كيسنجر، حين حاول شرح المسوغات وراء استراتيجية الوفاق والانفراج في العلاقات، حيث قال: "سوف نحكم على البلدان الأخرى بما فيها البلدان الشيوعية ... على أساس افعالها وليس على أساس ايديولوجياتها المحلية." *White House Years*, p. 192؛ فإذا كان هذا الافتراض زائفاً فقد يكون الخطأ النظري الأكثر خطورة في الفكر الواقعي التقليدي. انظر: الفصل الثالث حيث يقدم مقارنة موجزة بين الآراء الواقعية والآراء المثالية.

(126) للمزيد من التفاصيل انظر المقطع الخاص بالقيم في الفصل الرابع.

الحوكمة السائدة في الاتحاد السوفياتي تحت حكم ميخائيل غورباتشوف، هي التي أعطت الغرب الضمان أن "التفكير الجديد" في السياسة الخارجية السوفياتية في أواخر الثمانينيات من القرن المنصرم، هو تفكير أساسي وثابت، وليس تراجعاً تكتيكياً جديداً للمرات المتعددة السابقة لحالات الدفء أثناء الحرب الباردة، ويحتمل أن تتغير بحسب الأهواء السوفياتية. ثم جاء عقد التسعينيات حيث حسم هذا الافتراض الموقف حول ما إذا كان ينبغي لاستراتيجية الولايات المتحدة الخاصة بأوراسيا لما بعد الحرب الباردة أن تركز على تعزيز الديمقراطية داخل روسيا - أم تقوية الدول الأصغر في وسط أوروبا باعتبارها الثقل الموازن للقوة الروسية؟[127]

أما اليوم فإن السياسة الخارجية الأمريكية مرهونة لفكرة أن انتشار الديمقراطية وما يصاحبها من ترتيبات اقتصادية رأسمالية سوف يهيء بيئة دولية أكثر ملاءمة للمصالح الأمريكية، وأنه من الممكن صنع بيئة كهذه؛ فقد جعلت إدارة الرئيس كلينتون "توسيع" ديمقراطية السوق واحدة من ثلاثة أركان أساسية في استراتيجيتها للأمن القومي، وأكدت أن الدول الديمقراطية ليست أكثر مسالمة فحسب، بل هي الشريك الأفضل في التجارة وفي حماية البيئة[128]. أما الرئيس جورج دبليو بوش الذي كان يبحث عن مبرر بمفعول

(127) افضل مثال لهذا الجدال هو ذلك الانقسام الحاصل في مطلع تسعينيات القرن الماضي بين ريتشارد نيكسون الذي كان يحث على تقديم المساعدة لروسيا دعماً للديمقراطية، وهنري كيسنجر الذي قال إن على الغرب أن يقوي التوازنات المضادة للقوة الروسية. قارن بين Don Oberdorfer, "Nixon Warns Bush to Aid Russia, Shun 'New Isolationism'," *Washington Post* (March 12, 1992): A1, A22، وبين Henry Kissinger, "Don't Resurrect an Empire," *Washington Post* (January 14, 1992): A19.

(128) لا بد أن تكون استراتيجية التوسيع - توسيع مجموعة ديمقراطيات السوق في العالم - هي الوريث لمبدأ الاحتواء - Anthony Lake, "From Containment to Enlargement" من خطاب له في كليات الدراسات الدولية المتقدمة في واشنطن العاصمة بتاريخ 1993/9/21. وانظر أيضاً: *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, DC: The White House, February 1995), and Douglas Brinkley, "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine," *Foreign Policy* 106 (Spring 1997): 111-127.

رجعي لحربه على العراق، فقد واصل هذا التقليد وجعله محور سياسته الخارجية للفترة الثانية من رئاسته، حيث أعلن في خطاب تنصيبه الثاني "أفضل أمل للسلام في عالمنا هذا يكمن في انتشار الحرية"، ومن أجل ذلك فإن "سياسة الولايات المتحدة سوف تسعى إلى البحث عن/ودعم نمو الحركات والمؤسسات الديمقراطية في كل دولة وكل ثقافة، وحيث يكون الهدف الأول والأخير القضاء على الطغيان في عالمنا هذا"[129]. وبصرف النظر عن صحة أو خطأ هذا القول، يبدو واضحاً أن الخبراء الاستراتيجيين الأمريكيين في كلا الحزبين السياسيين يفترضون الآن أن الشكل الداخلي للحكم الذي تتبناه الدول الأخرى ذو أهمية بالغة للولايات المتحدة.

دور الأفكار

عرضنا في ما تقدم تحليلاً للبيئة الدولية لاستراتيجية الشؤون الخارجية عبر الافتراض أن الضغوط الخارجية والداخلية التي يتعرض لها قادة الدول الأخرى هي ضغوط مسيطرة. ولكن ماذا عن القادة أنفسهم؟ وهل لما لديهم من أفكار أهمية؟ إذا كان رجال الدولة الآخرون شخصيات مهمة على الساحة الدولية، فإن الشيء المهم الواجب ان نعرفه أيضاً في ما له صلة بالبيئة الدولية هو الأفكار والمبادئ التي تحرك مشاعرهم ودوافعهم[130].

وبمعزل عن الميول الشخصية لأولئك القادة بالطبع، فإن للأفكار أثراً قوياً على الضغوط الداخلية التي يواجهها رجال السياسة. وقد تكون هذه

(129) نص الخطاب في صحيفة *واشنطن بوست* *Washington Post* (January 21, 2005): A24.

(130) هذه الطريقة في التفكير هي بطبيعة الحال استمرار لذلك التحول الذي بدأ في المقطع السابق من الإطار الخارجي إلى الإطار الداخلي، أي من أسباب سلوك الدول النابعة من خارج الدولة إلى تلك الأسباب الناشئة داخلها. لكننا لا نزال في بحثنا حول البيئة الدولية معنيين بالحديث عن كيفية قيام الخبراء الاستراتيجيين الأجانب بإدارة دولهم: في الفصل الثالث سوف نناقش كيف يتعامل الاستراتيجي مع بيئته المحلية.

الأفكار من منشأ وطني كالهويات القومية أو الإثنية التي برزت بجلاء في تسعينيات القرن الماضي في دول البلقان وفي الدول الوريثة للاتحاد السوفياتي. أو كما أشرنا آنفاً، فقد تكون مستوردة من الخارج، وهذه ظاهرة تبدو متنامية حالياً حيث معدلات محو الأمية تتزايد باستمرار في العالم أجمع، وحيث النخبة من المواطنين يتابعون دراستهم في بلدان أجنبية وحيث عملية الطباعة والنشر قد باتت مشروعاً عالمياً، وحيث تكنولوجيا الاتصالات الحديثة تنقل الأفكار من مختلف الضروب والألوان عبر الحدود، وإلا فكيف يمكن للمرء أن يفسر ذاك الانتشار العالمي لأشكال الحكم الديمقراطي في فترة ما بعد الحرب الباردة، أو ذلك الإجماع العالمي على رفض الترتيبات الاشتراكية للاقتصاد؟ ما هو السبب الآخر غير أثر التلفزيون الذي قد يكون وراء قرار الولايات المتحدة للتدخل باستخدام القوة في عام 1992، لإطعام الجياع في الصومال، تلك الدولة التي ليس لها وزن في الميزان العالمي للقوة؟ لقد كان الرأي العام العالمي في معظم الأحيان السلاح القوي للخير أو الشر في مطلع القرن العشرين، إلا أنه في عالم اليوم قد عاد إلى طبيعته، يمارس الضغوط في المجتمعات التي يكون لها عندئذ أثر في سلوك الحكومات.

وما هو جدير بالذكر أن بعض المحللين يقولون إن الأفكار هي كل ما يهم في البيئة الدولية هذه الأيام. وأن المصالح الوطنية هي نتاج العادات والأعراف الاجتماعية والثقافية[131]. وفي هذا الرأي ليس للفوضى الدولية ولا لتوزع القوة أثر في تحديد سلوك الدولة[132]. والأكثر أهمية هي الهوية التي حتى في مجتمع الدول "تبين لك وللآخرين من أنت وتبين لك أيضاً من هم الآخرون"، وتعني ضمناً مجموعة من ردود الفعل المتوقعة للضغوط

(131) للحصول على فكرة عامة موجزة عن هذه المدرسة الفكرية، التي تدعى "المدرسة الاستدلالية التأويلية" انظر: Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy* 110 (Spring 1998): 40-41.

(132) Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization* 46 (Spring 1992): 391-426.

الخارجية(133). وهناك من يقول إن الهويات تفسير أو تأويل اجتماعي، أي تقررها الأفكار والخطب والممارسة ضمن سياق اجتماعي. لذلك فهي قابلة للتغيير، بل تتغير فعلاً، بفعل الخبرة والتجربة أو الضغوط الخارجية بما في ذلك مثال المؤسسات الدولية أو العادات والأعراف العالمية. وهكذا، يمكن لليابان ذات النزعة الحربية والعسكرية أن تصبح دولة مسالمة بعد هزيمتها في الحرب وبضغط من الاحتلال طويل الأمد، ويمكن للأوروبيين أن يتحرروا من أوهام نظام الدولة بعد حربين عالميتين وأزمة الكساد الكبير ما جعلهم يحدّثون مؤسسة تسمو فوق القوميات وتضم أوروبا بكاملها ويتحولون بهوياتهم الشخصية باتجاهها. أضف إلى ذلك أن الأعراف والعادات نفسها ـ أي ما هو "متوقع ومطلوب" في السلوكيات بين الدول ـ يمكن أن تتغير على نحو سريع نوعاً ما في عصر سلام القوى العظمى، والدبلوماسية المؤسسة وجماعات الضغط الافتراضية. وعلى الرغم من أن النزعة القومية والنزعة الإقليمية لا تزالان قويتين في عالم اليوم، فإن البعض يعتقد أننا نشهد أيضاً إلى جانب ذلك تحولاً من النزعة الأممية حيث التعاون في ما بين الدول يحظى بقيمة وأهمية كبيرتين في حين تظل السيادة محمية، إلى النزعة العالمية حيث ينظر إلى الأفراد وينظر الأفراد إلى أنفسهم أنهم مواطنون في العالم يستحقون ما يحميهم حتى من قوة حكومات بلدانهم(134).

غير أن الذي يقف بقوة في وجه هذه التغييرات المستوردة هو ثقل الثقافة التي يمكن تعريفها ببساطة إنها "الأفكار والمعتقدات والأعراف التي تؤمن بها الجماعة"(135)؛ فالثقافة، من ناحية، هي مسألة عناصر موضوعية

(133) Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," *International Security* 23 (Summer 1998): 175.

(134) Coral Bell, "Normative Shift", *National Interest* 70 (Winter 2002/03): 5-20. See also Samuel P. Huntington, "Dead Souls: The Denationalization of the American Elite" *National Interest* 75 (Spring 2004): 5 - 18, and James Kurth, "The Late American Nation." *National Interest* 77 (Fall 2004): 117-125.

(135) Carole Pateman, quoted in Michael C. Desch, "Culture Clash: Assessing the

مثل التاريخ المشترك واللغة والعادات والمؤسسات، وعلى وجه الخصوص الدين الذي يقود مختلف الجماعات نحو "آراء مختلفة حول العلاقة بين الله والإنسان، والفرد والجماعة، والمواطن والدولة، والآباء والأبناء، والزوج وزوجته، وإلى آراء متباينة حول الأهمية النسبية للحقوق والمسؤوليات، الحرية والسلطة، المساواة والتراتبية الهرمية"[136]. أما الثقافة السياسية في مجموعة ثانوية من تلك العناصر، فتحدد أسلوب الأمة في التفاعل السياسي وشكل الحكم. والإصرار الذي نجده في الثقافة السياسية يوضح لنا الأسباب التي جعلت بلداً مثل روسيا يظل دولة فاشية سلطوية سواء كان تحت حكم القياصرة أو الحزب الشيوعي أو فلاديمير بوتين، ويفسر لنا لماذا يعتبر نشوء الديمقراطية في أفغانستان أو العراق أمراً أكثر صعوبة من تغيير دساتيرها. لكن الثقافة من ناحية أخرى هي أيضاً تعريف المرء لنفسه، مثل الانتماء إلى جماعة معينة ـ ومثل انتمائه لأصول إسبانية أو كونه مسلماً أو يابانياً. وقد تحدث صاموئيل هانتنغتون بحجج مقنعة حين قال إن الثقافة سوف تكون العامل الحاسم في صراع دولي يحدث في المستقبل المنظور[137]، وذلك لأنه من العسير جداً إيجاد حلول وسط في مثل هذه الاختلافات الأساسية. وما لا شك فيه أن عدم القدرة على تقديم تنازلات هي خاصية من خصائص الاختلافات الدينية، ويبدو أن حركات إحياء الدين آخذة بالانتشار كثيراً في العالم غير الأوروبي[138]. ومع ذلك توجد أيضاً "نزعة قوية جداً نحو الحداثة والعلمانية"، إضافة إلى استعداد عند رجال السياسة "للاعتقاد بالأخوّة والدين والقرابة عندما تكون هذه الأمور في مصلحتهم"،

Importance of Ideas in Security Studies," *International Security* 23 (Summer 1998): .151

(136) .Huntington, "The Clash of Civilizations?" p. 25

(137) .Huntington, "The Clash of Civilizations?" p. 22-49

(138) Peter L. Berger, "Religion and the West", *National Interest* 80 (Summer 2005), 112-.120

وأن يتجاهلوها عندما لا تكون في مصلحتهم [139]؛ فالثقافة والدين إذاً بمقدورهما أن يولّدا ضغطاً أحياناً لا يستطيع رجال السياسة أن يتجاهلوه، في حين قد يستغلهما رجال السياسة في أحيان أخرى في السعي إلى تحقيق أغراضهم.

إن الرأي العام العالمي والهويات الاستدلالية والثقافة المتأصلة والمعتقدات الدينية، قد تؤثر تأثيراً مباشراً في طريقة تفكير القادة، هذا عدا الضغوط المحلية المختلفة التي قد تفرض على رجال السياسة. وهذا يعني أن صانع القرار قد لا يستجيب لضغوط مجتمع إسلامي يقوده، أو يستغل هذه الضغوط، أو أن يكون هو نفسه مسلماً. وليس ثمة شك أيضاً أن الناموس الأخلاقي الشخصي عند رجال السياسة يمكن أن يؤثر في قراراتهم. يقول توماس جيفرسون (Thomas Jeerson) "أنا لا أعرف إلا ناموساً أخلاقياً واحداً للرجال سواء كانت تصرفاتهم فردية أو جماعية" [140]. وعلى هذا القول كان رد الكونت كاميليو بينسو دي كافور، موحد إيطاليا، بعد ما يقرب من قرن من الزمان، "أي أوغاد سنكون لو أننا فعلنا لأنفسنا ما فعلناه لإيطاليا". ومع أن بعض القادة لا يطبقون إلا شيئاً ضئيلاً جداً مما يملكونه من أخلاق على سلوكهم الشخصي، إلا أن ثمة قادة آخرين يأتون إلى مناصبهم القيادية ولديهم مواقف أخلاقية عميقة الجذور بخصوص قضايا السياسة الخارجية. جيمي كارتر، على سبيل المثال، كان في عهد رئاسته مسيحياً تقياً ولديه آراء وبنية قوية جعلته يتبنى سياسة شديدة القوة في الدفاع عن حقوق الإنسان وفي مناهضته للأسلحة النووية، وذلك كله إلى جانب كونه صانع سلام في الشرق الأوسط. وعندما سئل الرئيس جورج

(139) Fouad Ajami, "The Summorning: 'But They Said, We Will Not Harken'," *Foreign Affairs* 72 (September / October 1993): 2-9.

(140) Jefferson to James Madison, 1789 (Jefferson Papers, University of Virginia, ME7: 449), at etext.virginia.edu/Jefferson.

دبليو بوش عما إذا كان قد بحث قضية حرب العراق مع والده؟ أجاب بإشارة من إصبعه إلى "أب أسمى" يلجأ إليه طالباً القوة[141]. ولكن عموماً يبدو من المؤكد أن معظم رجال السياسة عادة يستبعدون ولأسباب أخلاقية بعض الأفعال التي قد يقومون بها لغير تلك الأسباب في عالم السياسة الدولية الفوضوي، مثل اغتيال قادة دول أخرى، علماً أن الولايات المتحدة استخدمت أسلوب الاغتيالات ضد الإرهابيين بعد اعتبار هذا العمل خارجاً عن القانون في أواخر سبعينيات القرن المنصرم[142]. ولكن قد يكون للأخلاق في هذا المجال وفي مجالات أخرى أثر خفيف جداً على فن إدارة الدولة وإن كان غير منظور في معظم الأحيان[143].

بيد أن الأخلاق، إذا كانت ذات أثر فاعل، ما هي إلا جانب واحد من مجموعة أفكار رجل السياسة. ولكن وعلى مستوى الرجل العادي قد يكون للأفكار أثرها من خلال تطبيق المبادئ في أمور من عالم الواقع. جميع رجال السياسة يحبون أن يراهم الآخرون بأنهم يتصرفون انطلاقاً من المبدأ وليس انطلاقاً من مصلحة ذاتية، كما يجد صناع القرار الذين يتضايقون من بعض الإزعاجات السابقة أمراً إلزامياً أو حتى أداة أساسية للتعامل مع التعقيدات التي يواجهونها. وقد تلقى الكثيرون من صناع القرار في الغرب تدريباً قانونياً اكتسبوا فيه معرفة في تطبيق القانون على الحالات، وهي

(141) Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004). P. 421..
وبخصوص آراء الرئيس بوش الدينية، انظر أيضاً: Alan Cooperman "Openly Religious, to a Point," *Washington Post* (September 16, 2004): A1, A8.

(142) في شهر تشرين الثاني/نوفمبر2002، استخدمت وكالة الاستخبارات المركزية (CIA) صاروخاً من طراز هيلفاير (Hellfire) أطلقته من قاعدة بريداتور يو.أيه.في (Predator UAV) لقتل أحد زعماء تنظيم القاعدة في اليمن. من أجل خلاصة لهذا القانون والرأي حول ممارسة الاغتيالات، انظر: "Assassination: Does It Work?" in *Terrorism Q&A* at the Council on Foreign Relations. Website: http://cfrterrorism.org/policy/assassinationprint.html

(143) ليس المقصود بهذه المناقشة انها تنطبق على أخلاق المسؤولين حين يشاركون في صنع القرارات الحكومية، ولهذا ليس لها صلة بأعمال طائشة حصلت في مسألة ووترغيت وقضية إيران كونترا. نحن نتحدث هنا عن الدرجة التي تؤثر بها الأخلاق في صلب الموقف السياسي.

عملية ذهنية قد تنطبق جيداً على فن إدارة الدولة، ولكن أياً كانت النزعة الشخصية عند القادة من أجل التفكير من منطلق قانوني، فإن هذه النزعة تعززها الحقيقة القائلة إن الدول الحديثة تربطها ببعضها البعض شبكة كثيفة من الالتزامات التي فرضتها المعاهدات والقانون الدوليين. وعلاوة على ذلك فإن الدول أجزاء في أنظمة دولية، مثل منظمة التجارة العالمية والاتحاد الدولي للاتصالات التي تنظم الكثير من الاتصالات بين الدول. وهذه العمليات كلها تقتضي تطبيق القانون وغيره من المبادئ في روتينية العلاقات الخارجية.

والأفكار إن اتخذت شكل الأيديولوجيا قد تؤدي دوراً أكثر مباشرة وسيطرة في فن إدارة الحكم؛ فقد كان العديد من قادة الحكومات الاشتراكية والشيوعية، وحتى عهد قريب جداً، يقرون أنهم يعملون في مجال السياسة الخارجية بهدي من مبادئ كارل ماركس ولينين، وكان جون فوستر دالاس وزير الخارجية في عهد الرئيس دوايت آيزنهاور، يقول دوماً إنه يستطيع أن يتوقع السلوك السوفياتي بسبب ما لديه من معرفة كثيرة التفاصيل بمؤلفات ماركس ولينين(144). وليست هذه الأيديولوجيات حكراً على العالم الاشتراكي في عصر آخر؛ ففي الولايات المتحدة، كما أشرنا في مطلع هذا الفصل، يتم انتخاب السياسيين بناءً على ما لديهم من برامج انتخابية ذات أيديولوجية قوية يسارية أو يمينية. رونالد ريغان، مثلاً، كان يدين الاتحاد السوفياتي ويشجب أعماله ويذم دول العالم الثالث، لأنه كان يؤمن إيماناً عميقاً بالديمقراطية والرأسمالية القائمة على سياسة عدم تدخل الدولة؛ فالقادة من هذا الصنف يتولون السلطة ولديهم مجموعة جيدة من الأفكار التي لها أثر بالغ القوة على السياسة وبخاصة في الأيام الأولى من حكمهم.

(144) Gaddis, *Strategies of Containment*, pp. 136-137.

فإذا كانت الأفكار تؤدي دوراً في قرارات السياسة الخارجية إلى جانب الضغوط الخارجية والداخلية، عندئذ يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يضعوا افتراضات مختلفة بخصوص سلوك الدولة؛ فقد يتوقعون على سبيل المثال أن تستند التحالفات الدولية إلى نمط من الأفكار بدلاً من أن تستند إلى نمط القوة. لذلك فالدول المتوافقة أيديولوجياً قد تتحالف ضد تلك التي تخالفها الرأي. وإذا كانت المبادئ والأخلاق عوامل محددة، فيتعين على الخبير الاستراتيجي أن يدرس الأفكار العريضة والنواميس الأخلاقية التي قد يتبعهما رجال الحكم في الدول الأخرى. وإذا كان القانون أو الاستنتاجات القانونية تؤدي دوراً مهماً، يتعين على المستشارين القانونيين أن يكون لهم دور في الاستراتيجية أكبر من مجرد محاولة تبرير ما يفعله رجال السياسة. وإذا كان الحكم للدين والثقافة، فينبغي على الخبير الاستراتيجي أن يحسب مثلاً أثر الأصولية الإسلامية أو الهندوسية على السياسات الخارجية العربية والهندية على التوالي، وكذلك المؤثرات الثقافية الأوسع والتي قد يخضع لها رجل السياسة الأجنبي.

وأخيراً لا بد من القول إن تحديد ما إذا كان للأفكار أو القوة أثرهما في تحريك السياسة الدولية، عمل ليس باليسير. ومع أنه لا يمكن لأحد أن يشك في أن الاتحاد السوفياتي قد خسر الحرب الباردة، مثلاً، إلا أنه توجد فسحة جيدة للجدال حول أي الآليات كان لها النصيب الأكبر من المسؤولية عن هزيمته هذه. هل كانت هذه القوة التي جعلها الغرب تؤثر في السوفيات، أي "قوة [الاحتواء] المضادة التي يستحيل تغييرها": القوات العاملة في إطار حلف شمال الأطلسي (الناتو)، أم الحرب في كوريا، أم المساعدات العسكرية والاقتصادية المقدمة إلى الحلفاء في أرجاء العالم كافة، أم التكنولوجيا المتفوقة لدى الغرب في سباق التسلح، أم الأعمال الخفية المستخدمة ضد عملاء السوفيات، أم المساعدة المقدمة إلى المجاهدين في أفغانستان وغيرهم من الجماعات المسلحة التي تقاوم الأنظمة المدعومة من

السوفيات؟[145] أم كان ذلك كله بفعل جاذبية فكرة الحرية السياسية وأزمة الثقة في الأيديولوجيا الشيوعية التي كانت تغذيها برامج راديو أوروبا الحرة، أم الاتصال الشخصي مع الغرب من جانب النخبة في الكتلة الشرقية؟[146] وباختصار هل أمكن تحرير أوروبا الشرقية وتدمير الاتحاد السوفياتي بفعل قوة القوة أم قوة الأفكار؟ إنما ليس ثمة شك على الإطلاق أن كلتا هاتين القوتين قد أدتا دوراً في هذه الأحداث، ولكن يظل واجب الخبير الاستراتيجي أن يضع افتراضاته ويصوغها بحيث يكون لكل منها طريقته في العمل في الشؤون الدولية المعاصرة.

في اللاشعور

قد يحلو للمرء أن يعتقد أن الافتراضات الخاصة بأهمية القوة والمبدأ من حيث كونهما قوى محفزة في البيئة الدولية، يمكن أن تقوم على أساس الخبرة الطويلة والدراسة المتأنية لواقع عالمنا المعاصر، ولكن يبدو محتملاً في الحد الأدنى أنها تعود إلى عادات ذهنية أكثر عمقاً. وقد صنف الفيلسوف الأمريكي وليم جيمس عدداً لا بأس به من هذه الخصائص الفكرية في مجموعتين من "الأمزجة" دعاهما "الطبع الرقيق" و"الطبع القاسي" (انظر الشكل 2 - 3)[147]. ثلاث من هذه الخصائص التي تحدث عنها جيمس، وتناولتها ضمناً مناقشاتنا في هذا الفصل، تبدو ذات أهمية خاصة، حيث يتعين على المرء أن يتعامل مع الإيمان بحرية الإرادة أم بالحتمية، وهنالك خاصية أخرى ذات صلة بقوة القواعد الأخلاقية، والأخيرة تتعلق بما إذا

(145) هذه العبارة مقتبسة عن كينان (Kennan) من مقالته 'The Sources of Soviet Conduct' المنشورة في دورية: *Foreign Affairs* 25 (July 1947) ص 566_582.

(146) من أجل توضيح استفزازي لهذا الراي انظر Stanley Kober "Idealpolitik," *Foreign Policy* 79 (Summer 1990): 3-24.

(147) William James, *Pragmatism* (Cleveland, Ohio: Meridian Books / World Publishing Co., 1955) pp. 19-28 إن الأمزجة التي تحدث عنها جيمس تتطابق بشكل لافت مع تلك التي تحدث عنها المثاليون والواقعيون في بحوث السياسة الخارجية هذه الأيام. انظر الفصل 3.

ذوو الطبع الرقيق الحساس	ذوو الطبع القاسي
• عقلاني (مبادئ)	• تجريبي (وقائع)
• متعقل (المعرفة مستمدة من العقل)	• يقول بالمذهب الحسي
• مثالي	• مادي
• متفائل	• متشائم
• متدين	• غير متدين
• صاحب مبدأ الإرادة الحرة	• مؤمن بالقضاء والقدر
• عقدي/دوغماتي	• تعددي يؤمن بوجود أكثر من حقيقة واحدة
	• متشكك

الشكل (2 - 3): الأمزجة الفلسفية عند وليم جيمس

كانت الأنماط المفضلة للمحاكمة العقلية هي النمط الذي يتبعه العقلانيون أم التجريبيون، الاستنتاجي أم الاستقرائي، أي هل تكون المحاكمة انطلاقاً "نحو الأسفل" من المبادئ العامة إلى الحالات الخاصة، أم "نحو الأعلى" من الخاص إلى العام؛ فالمفكرون ذوو الطبع الرقيق ينظرون إلى البشر على أنهم أحرار لديهم نزعات أخلاقية قوية ويميلون لتفسير الأشياء استنتاجياً. لكنهم يؤمنون تحديداً أن رجال السياسة أحرار عموماً في تكوين البيئة الدولية، ولذلك لا يوجد سبب يدعو للصفح عن السلوك اللاأخلاقي، وأن العقل يدعوهم لاتباع الوصايا الأخلاقية وغيرها من المبادئ في كل ما يتعلق بأفعالهم وطرائق صنعهم للقرار، وهذا ما يتوافق مع منهجية المحاكمة العقلية من الأعلى إلى الأسفل التي تفضلها هذه المدرسة. أما المفكرون ذوو الطبع القاسي، من جهة أخرى، فهم يجدون الجواب عن المسائل في خصوصيات الحالات وليس في المبادئ ويؤمنون أن رجل السياسة مقيد كثيراً بالبيئة التي يعمل بها. والبيئة الدولية عند أتباع هذه المدرسة إضافة إلى الحقائق على الأرض تسيطر كثيراً، وإملاءات السلطة لا تترك لهم مجالاً للمناورة،

فالسياسي هنا لا يتوقع له أن يتبع الوصايا الأخلاقية ولا هو قادر على اتباعها.

وبالطبع لا يمكن أن يكون الخبير الاستراتيجي أو رجل السياسة في جانب واحد أو آخر من هاتين المجموعتين من الأمزجة، فنحن جميعاً نميل في بعض الأوقات نحو ما نريد أن نفعله وفي أوقات أخرى نحو ما نستطيع أن نفعله. لهذا ليس من المدهش أن نجد هاتين النزعتين تعيداننا إلى العنصرين الأساسيين للاستراتيجية، وهما: النوايا والقدرات، الغرض والقوة، الغايات والوسائل. وهما يتضمنان أيضاً وإلى حد معين ما قد يعدّ الافتراض الأكثر أهمية من كل الافتراضات، وهو إلى أي مدى يستطيع القادة تكوين الواقع بما يتلاءم مع أغراضهم؟ لكن المشكلة هي تلك القابلية للتنبؤ الكامنة في هذا الافتراض لجهة أن رجال السياسة في العالم ضعفاء بالنسبة إلى بيئتهم وقد تجعل آراء الاستراتيجيين بالبيئة الخارجية أكثر منفعة حتى لو أن هذا الضعف نفسه يقيد قدرته على صنع المستقبل. وبالمقابل فقد يسمح الافتراض القائل إن رجل السياسة قادر على تغيير الواقع بشيء من الفسحة للإبداع الاستراتيجي إنما على حساب مجموعة من الافتراضات المتعلقة بالبيئة الدولية قد تكون أقل ديمومة وبالتالي أقل منفعة.

3

البيئة المحلية للاستراتيجية

من المعتاد أن يفكر المرء بالسياسة الخارجية على أنها عمل يحدث من "الأعلى إلى الأسفل"، وهذا افتراض يدل على أن القلة القليلة من الأشخاص ذوي المعرفة والعلم الواسعين الموجودين في قمة الحكم، يضعون استراتيجية الشؤون الخارجية وبالتالي ينجحون في تسويقها من خلال العملية السياسية، فتحدد أفعال وقرارات الحكومة. وهذه هي المقاربة المعتمدة في هذا الكتاب ولا سيما أن استراتيجية الشؤون الخارجية هي بصورة رئيسية مشروع فكري ينهض به أفراد داخل السلطة التنفيذية يتولون مسؤولية إدارة الحكم. لكن السياسة الخارجية في بلد ديمقراطي تحدث أيضاً من "الأسفل إلى الأعلى" وذلك حين يعبر الناس عن أفكارهم بشكل مباشر حول ما يجب أن يُفعل من خلال جماعات المصالح، إنما أولاً وأخيراً من خلال ممثليهم المنتخبين في الكونغرس. لكن هذه المحددات قلما تكون شاملة ومتكاملة ـ أو استراتيجية ـ كتلك التي يضعها المهنيون المحترفون العاملون في السلطة التنفيذية، إنما يمكن أن تكون قوية التفاصيل وشديدة الوضوح ويمكن أن تؤيدها السلطات الدستورية للكونغرس كافة.

لذلك لا بد للاستراتيجية الناجحة أن تأخذ بنظر الاعتبار منذ لحظتها

الأولى ما يمكن تسويقه للرأي العام والكونغرس معاً[1]. وكما اكتشفت أجيال متعاقبة من الاستراتيجيين أنه ليس مفيداً، وربما قد يضر، أن يسعى المرء إلى إنجاز شيء قد يكون عقلانياً، أو لاعتماد أهداف موضوعية إذا لم يكن ثمة دعم ديمقراطي. في أواخر عقد الستينيات من القرن الماضي، على سبيل المثال، أبدى أنصار حرب فييتنام تذمرهم قائلين إنه من الممكن كسب الحرب لو أن تلك التظاهرات المعادية توقفت؛ لكن هذا القول مقبول ظاهرياً وسخيف في آن معاً؛ فهو مقبول لأن تلك التظاهرات أعطت رسائل قوية للعدو بخصوص الانقسامات في الرأي العام والتي من شأنها أن تضع حداً لتدخل الولايات المتحدة في فييتنام وبالتالي ستؤدي إلى انتصار الشمال، لكنها سخيفة لأن أي استراتيجية واقعية لبلد ديمقراطي يخوض حرباً يجب أن تأخذ بنظر الاعتبار أن تظاهرات كهذه تدل على عدم رضا العامة. وإن لم يكن كسب الحرب على الرغم من تلك التظاهرات، فالبديل المنطقي الوحيد لتقليص حرية التعبير الديمقراطي يكون في فض الاشتباك. ولا شك أن مثل هذه الاعتبارات تكمن وراء المقتضى الدستوري الذي يشترط قيام ممثلي الشعب بالإعلان الصريح للحرب، وهو إجراء لو أنه اتبع لجنب الأمة الكثير من الأحزان[2].

غير أن دعم الكونغرس ليس مكافئاً لدعم العامة، ولعل أحداً لا يعترض

(1) "يعطينا التاريخ درساً - ينبغي أن يتعظ به كل من يعمل في الشأن العام - وهو أن التحرك إلى الامام في قضايا قومية بالغة الاهمية من دون دعم شعبي، يعني دعوة للانهيار على المدى البعيد. ربما يكون الإجماع الشعبي، أو دعم العامة في الحد الأدنى صعب المنال. لكنه أمر ضروري جداً في بلد ديمقراطي". Daniel Yankelovich, *Coming to Public Judgement* (Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1991), p. 117.

(2) لعل واحداً من الدروس التي تعلمناها من الحالة الفييتنامية هو سعي كل من الرئيسين بوش الأب وبوش الابن إلى الحصول على دعم رسمي من الكونغرس (وإن لم يكن إعلان حرب) قبل استخدام القوات الامريكية في الحرب ضد العراق. هذا وقد قاد الجدال الذي دار بخصوص الحرب العراقية عام 2003، البعض إلى اقتراح إعادة إحياء إعلان الكونغرس للحرب الذي يعد حالياً شرطاً دستورياً أوقف العمل به منذ عام 1941. Leslie H. Gelp and Anne-Marie Slaughter, "No More Check Wars," *Washington Post* (November 18, 2005): A 19.

على فكرة أن الكونغرس سوف يمثل إرادة الشعب مع الزمن في معظم الأمور. واستراتيجية الشؤون الخارجية بحاجة لدعم الكونغرس ليس لأن القيادة السياسة المعارضة داخل الكونغرس قادرة على التسبب بمشاكل خطيرة للرئيس لدى القاعدة الشعبية الأوسع فحسب، وإنما أيضاً لأن الكونغرس مخول بالدستور مباشرة بدور رئيسي في السياسة الخارجية بما في ذلك الموافقة على المعاهدات وتقديم أدوات إدارة الحكم الضرورية والأساسية للنجاح الاستراتيجي. ومرة أخرى نجد في التاريخ ما يبين لنا أنه لا أهمية الأهداف التي يؤمن بها الاستراتيجيون ولا خطورة التهديدات التي يرونها، تحررهم من الحاجة لأخذ ذلك عاملاً في هذه المشروطية. وأصدق مثال لذلك هو ذلك الخطأ الكبير الذي ارتكبه الرئيس وودرو ويلسون الذي افترض أن عصبة الأمم كانت مهمة جداً للسلم العالمي لدرجة أن مجلس الشيوخ الذي كانت أغلبيته من الحزب المعارض، والذي تم تجاهله في تلك المفاوضات، ينبغي أن يوافق عليها؛ فكانت النتيجة أن تسبب ويلسون بتدمير نفسه، حين بذل جهداً متأخراً لبناء الدعم العام له، وأن عصبة الأمم غدت قضية سياسية مؤلمة وتقسيمية ولم تنضم الولايات المتحدة لتلك المنظمة، ما سبب آثاراً لا يمكن حسابها في تلك الفترة المضطربة بين الحربين وفي نشوء الحرب العالمية الثانية[3]. وهنالك مثال آخر، في منتصف ثمانينيات القرن العشرين، أكد الرئيس ريغان أن بلاده لا تسمح بوجود حكومة شيوعية مثل حكومة الساندينستا في نيكاراغوا، وأنه لا بد من القيام بعمل كل شيء دون التدخل العسكري الأمريكي المباشر - بما في ذلك دعم تقدمه الولايات المتحدة لحركة التمرد المسلحة المعروفة بـ "الكونترا" - وذلك بهدف القضاء عليها، ولكن ومع أن الرئيس كان قادراً لبعض الوقت على الحصول على تمويل من الكونغرس لدعم الكونترا، إلا أنه لم يستطع في نهاية المطاف إقناع

(3) التقرير الأساسي من: Thomas A. Bailey, *Woodrow Wilson and the Great Betrayal* (New York: MacMillan, 1945).

الشعب أن الغاية الأساسية من ذلك كانت مهمة بما فيه الكفاية، أو أن حركة الكونترا كانت جديرة بهذا الدعم الذي ينبغي تأييده[4]. لهذا نجد أن عزوفه عن الإقرار بأهمية الدعم الشعبي وأهمية تغيير الغاية طبقاً لذلك أفضى مباشرة إلى أزمة إيران - كونترا وهي الأزمة الأخطر في عهده الرئاسي.

ويتعين على الخبير الاستراتيجي إلى جانب ذلك أن يدرك أن السلطة التنفيذية بحد ذاتها لها أهميتها الخاصة وأن لرأيها أهميته الحيوية في نجاح الاستراتيجية. وليس ثمة شك أن أعضاء البيروقراطية هم في المقام الأول جزء حيوي من الرأي العام الأوسع، وبخاصة أن من بين هؤلاء الأعضاء، أناس أكفاء وقديرون وذوو علم واسع ويشتغلون بالسياسة. ولديهم مصالح مكتسبة في المسائل التي يتعاملون بها، أو على الأقل لديهم منظور ذو تركيز أضيق ومختلف عن منظور الخبراء الاستراتيجيين الذين يقودونهم. وهم سوف يكون لهم فهمهم وتقديرهم لما يريده جمهور العامة العريض الذين يتواصلون معه مباشرة، ولا سيما في أمور هم مسؤولون عنها وعلى نحو يفوق تواصل صناع القرار من المستوى الأعلى. وقد تكون النتيجة مجموعة من الآراء قد تتباين كثيراً مع الاستراتيجية الرسمية التي يضعها الأفراد الذي سيكلفون بتنفيذها، ولها نتائج خطيرة على تنفيذ السياسة[5]. ولعل أفضل مثال لذلك ما حدث في فترة ما بعد الحرب ونجده في الأزمة الهندية -

(4) للرجوع إلى شروح ريغان لسياساته واعترافه بافتقاره إلى قوة الإقناع انظر: *An American Life* (New York: Simon and Schuster, 1990) esp. Chapters 63 and 69.

(5) وبالطبع ليس واقعياً الافتراض انه بسبب كون الوكالات الحكومية برئاسة أفراد يعينون سياسياً فهم يقومون بعملهم بما يرضي الرئيس، ذلك أن الرئيس يعين المسؤولين لاعتبارات كثيرة منها المعرفة والعلم الجيدين في مجال معين، ومنها ايضاً القدرة على الفعل والتمثيل الانتخابي والإخلاص والولاء. وهم في معظمهم من المهرة وذوي الطاقة والنشاط ولديهم آراء ووجهات نظر نافذة وقوية، وما لم يمارس الرئيس رقابته واحتراسه (وهذا مستحيل تقريباً في ما عدا بعض القضايا الرئيسية القليلة) فسوف يعملون وفق هواهم. والواقع إذا كانت السياسة قد نوقشت جيداً فإن القرارات حتى الرئاسية منها لن يكون لها إلا أثر قصير الأجل. ولهذا السبب لا تتم تسوية النزاعات المتعلقة بالسياسة في واشنطن، حتى يغادر الأفراد من جانب واحد أو آخر مناصبهم. انظر مذكرات جميع الرؤساء الذين تولوا مناصبهم في الفترة الحديثة وكذلك

الباكستانية عام 1971، حيث وقفت وزارة الخارجية إلى جانب الهند في حين أراد الرئيس نيكسون ومستشاره للأمن القومي هنري كيسنجر الوقوف إلى جانب باكستان[6]. حينذاك استخدمت وزارة الخارجية سلطتها في السيطرة على آلية التنفيذ، كما قال كيسنجر، لصرف الأنظار عن التوجيهات الرئاسية البعيدة كل البعد عن الغموض. وقد كانت قادرة على ذلك من خلال "صراع دائم حول قضايا تافهة في ظاهرها، كل واحدة منها كانت غير جديرة وغير فنية لتُرفع للرئيس، لكن تراكمها يحدد مسار السياسة الوطنية"[7]؛ فكانت النتيجة تقديم استراتيجية للشؤون الخارجية للعالم ضعيفة لا تقوى على المواجهة في ظاهرها أدت إلى ضياع كل فرصة ممكنة لتفادي حصول أزمة خطيرة في جنوب آسيا.

يتبين لنا من الأمثلة السابقة، أن فقدان الدعم المحلي من داخل أو خارج الحكومة قد يؤدي إلى إخفاقات استراتيجية باتجاهين: الأول، من خلال تعطيل تنفيذ الاستراتيجية ذاتها بأساليب مختلفة منها تظاهرات في الشوارع أو تصويت سلبي في الكونغرس أو أعمال تخريبية للسلطة التنفيذية، أما الثاني، فمن خلال انخفاض النظرة إلى قوة الأمة من جانب أولئك القيمين على الساحة الدولية الذين هم أهداف الاستراتيجية[8]. غير أن دورة الإخفاقات

مذكرات مستشاري الامن القومي وأيضاً كتاب Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: John Wiley, 1980).

(6) كان لانحياز وزارة الخارجية علاقة بالصلات مع الهند من حيث كونها ديمقراطية، وبالغضب من انقطاعات التي ارتكبها الجيش الباكستاني في البنغال الشرقية بينما رأى نيكسون وكيسنجر ان باكستان ضحية لعدوان هندي، وحليف رئيسي معارض لتحالف السوفيات مع الهند وذات اهمية كبرى في عملية الانفتاح السري على الصين.

(7) Henry Kissinger, *White House Years* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979), pp. 863 - 864.

(8) الدعم الشعبي للرئيس عنصر كبير الأهمية لقوة الأمة. انظر الفصل الخامس.

إن بدأت لن تتوقف. والرئيس الذي يفشل خارج بلاده يفقد القوة السياسية الضرورية والأساسية لنجاحات قادمة للاستراتيجية، وكذلك لمستقبل برنامجه التشريعي في البلاد، وربما من أجل بقائه في منصبه حين يحين موعد الانتخابات القادمة. والنجاح خارج البلاد قد تكون له آثاره العكسية. ونتيجة لذلك قد لا يستطيع الرؤساء فصل الأمور ذات الصلة بدعم شعبي أو دعم من الكونغرس أو دعم من البيروقراطية في السياسة الخارجية عن حاجتهم الأوسع لموافقة العامة. لكنهم وعلى الرغم من العبارات الشعبية المتكررة يعرفون بحدسهم أن السياسة لا تنتهي عند حافة البحار؛ فالنجاح على المستوى الشعبي وعلى المستوى العالمي مرتبطان معاً بعلاقة تبادلية[9].

وهكذا نجد أن السياسة الخارجية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً لا مفر منه بالسياسة الداخلية، وقد وصفها أستاذ العلوم السياسية في جامعة يال بروس روسيت (Bruce Russett) كما يلي: "إن نجاح أو فشل السياسة الدولية مدفوع في حقيقة الأمر بالتطورات السياسية المحلية، وهكذا أيضاً يكون اختيار القائد الطامح للسياسة التي تقوده إلى النجاح"[10]. وفي هذا السياق جاء في أحد المؤلفات الشهيرة حول العلاقات الدولية ما يلي:

> السياسة الدولية هي نتاج تلك التجاذبات العادية في الشؤون المحلية، حتى إن القادة (وليس الأمم) يصنعون قراراتهم بخصوص هذه السياسة ويفعلون ذلك بهدف الإفادة من احتمالات بقائهم في السلطة، وأن القرارات من أجل ذلك تكون

(9) وصحيح أيضاً بالطبع أن فشل أو نجاح الرئيس في سياسته الداخلية يؤثر في احتمالات النجاح على الصعيد الدولي، وهذه حقيقة أثبتتها بجلاء سيطرة الرئيس رونالد ريغان الماهرة على الشؤون السياسية المحلية (بما في ذلك الكونغرس) خلال السنة الأولى من رئاسته. انظر الفصل الخامس.

(10) Bruce Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990), p. 7.

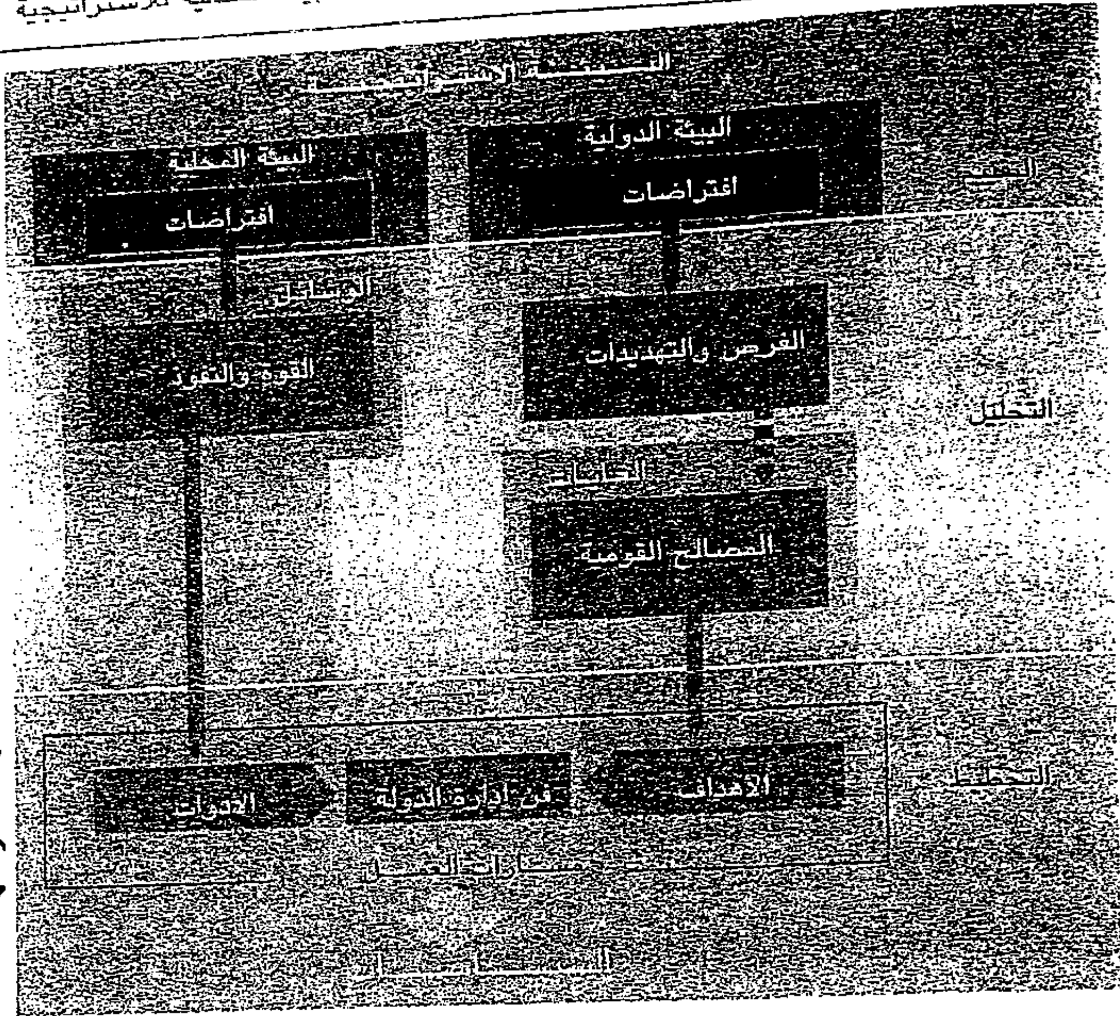
استراتيجية وموضوعة بهدف تضخيم رفاهية القائد (وليس الدولة). وإنني أسمي هذا الرأي بـ المنظور الاستراتيجي. وأما مسألة القوة السياسية الشخصية فهي المرشد للخيارات في السياسة، والأثر التراكمي لهذه الخيارات يؤدي إلى نشوء ما ندعوه بـ النظام الدولي. من أجل ذلك، فإن السياسة المحلية والسياسة الخارجية والسياسة الدولية مرتبطة بعضها ببعضها الآخر ارتباطاً لا انفصام فيه[11].

يبدو الدرس واضحاً؛ فمع أن استراتيجية الشؤون الخارجية توضع للتأثير في البيئة الدولية، فإنها متجذرة في بيئتها المحلية. لذلك حين يحاول خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية استقراء كيف وإلى أي مدى يتأثر الاستراتيجيون الآخرون ببيئاتهم المحلية، يتعين عليهم أن يتعاملوا مع بيئاتهم نفسها. وليس ثمة شك أن افتراضات الاستراتيجيين الخاصة ببيئتهم المحلية مهمة بقدر أهمية افتراضاتهم بخصوص البيئة الدولية، ولهذا فهي على القدر نفسه من الأهمية وينبغي أن تؤخذ كعاملٍ رئيسي في المخططات الاستراتيجية منذ البداية[12].

والجزء الخاص بـ "البيئة المحلية" في مستوى التقييم في نموذج استراتيجية الشؤون الخارجية هو المكان المناسب لتوضيح وإثبات صحة تلك الافتراضات (انظر الشكل 3 - 1). عند هذا الجزء ينبغي على الاستراتيجيين

(11) Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions* (Washington, DC: CQ Press, 2003), p. XVI.

(12) يقول البعض إنها حتماً "... الجماعات المحلية والأفكار الاجتماعية وطبيعة الدساتير والقيود الاقتصادية (والتي تظهر أحياناً على شكل الاعتماد المتبادل) والنزعات الاجتماعية التاريخية والضغوط السياسية المحلية فهي تؤدي دوراً مهماً بل محورياً في اختيار الاستراتيجية الكبرى...". Richard Rosecrance and Arthur A. Stein, eds. *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993) p. 5.



الشكل (3 - 1): البيئة المحلية

أن يلحظوا خصائص بيئتهم المحلية والسياسية والاجتماعية والثقافية ـ بما في ذلك دوافع اللاعبين القاطنين فيها ـ التي سوف تؤثر في الاستراتيجية موضوع البحث، لكنها ليست على وجه التحديد أكثر صلة بالفئات المذكورة في جزء التحليل التالي(13). وسوف تتضمن هذه المزايا عادة: شكل الرأي بين القادة وجمهور العامة؛ القوة التي يحتمل أن تؤثر في الفرقاء وجماعات

(13) من المآزق المشتركة الشائعة لاستخدام هذا الجزء من النموذج، هي إما التركيز على الوضع المحلي في البلد الهدف بدلاً من التركيز على الوضع المحلي للاستراتيجيين انفسهم، أو ترك هذا الجزء يتنامى ليصبح خلفية طويلة أو مقالة مطولة في التاريخ، لكي يظل ذلك هزيلاً ومقتصراً فقط على تلك المزايا الخاصة بالجبهة المحلية التي ينبغي على الاستراتيجيين أن يضعوها في أذهانهم كلما واصلوا عملهم التحليلي.

النفوذ؛ تكوين وهيكلية وعمل السلطة التشريعية؛ آراء وقدرات البيروقراطية الفدرالية والإدارة التي في السلطة. ومن خلال عملهم هذا ينبغي على الاستراتيجيين أن يأخذوا بنظر الاعتبار على وجه الخصوص كيف ستعمل هذه العوامل على تقييد أو تسهيل نوع الفعل الذي يفكرون به من أجل الحاضر والمستقبل معاً. سوف يركز هذا الفصل تحديداً على الرأي العام الأمريكي والثقافة الاستراتيجية التي تكمن وراءها البنية السياسية والحزبية التي من خلالها يتم التعبير عن تلك الثقافة وكذلك الظروف المحلية التي تواجه الاستراتيجيتين الأمريكيين في مطلع القرن الواحد والعشرين.

الأمريكيون والاستراتيجية

يتفق معظم المراقبين على أن الأمريكيين ليسوا استراتيجيين طبيعيين عندما يتعلق الأمر بالشؤون الخارجية. وربما يعود السبب في ذلك إلى الشكل الذي اعتمدوه لحكومتهم، كما أشار إلى ذلك ألكسيس دو توكفيل (Alexis de Tocqueville) قبل نحو 175 عاماً، حين قال:

> "قلما تتطلب الشؤون السياسية الخارجية أياً من تلك الخصائص التي تتميز بها الديمقراطية، بل تقتضي الاستخدام الأمثل لكل تلك الأشياء التي تفتقر إليها ... فالديمقراطية لا تستطيع تنظيم تفاصيل أي تعهد مهم أو أن تثابر بدأب في مخطط ثابت وتهيئ لتنفيذه بالرغم من العقبات الخطيرة إلا بصعوبة بالغة. وهي لا تستطيع تجميع إجراءاتها بسرية أو انتظار تبعاتها وهي تتجمل بالصبر" (14).

(14) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*، والنص المذكور مقتبس عن هنري ريف (Henry Reeve) الكتاب الذي أعاد مراجعته (Francis Bowen)، وأدخلت فيه تصويبات وإعداد جديد ومقدمة وهوامش ومراجع قام بها Phillips Bradley (New York: Vintage Books, 1958) p. I, 243.

ويمكننا أن نضيف إلى قوله هذا إن الديمقراطية الأمريكية ضعيفة بصفة خاصة؛ فمع أن الرئاسة فيها قد نمت وغدت أكثر قوة بالنسبة إلى الكونغرس منذ العصر الذي عاش فيه دو توكفيل، فإن فصل السلطات الموجود في صلب الدستور لا يزال يشكل "دعوة للصراع" حول السياسة الخارجية يشكل نقيضاً لأنظمة دمج السلطات مثل تلك المعتمدة في بريطانيا العظمى[15]. ولهذا نجد نتيجة سيئة لذلك في ذلك التدوير لتبدل السلطة بين فروع الحكم غالباً ما يكون معطلاً ولا سيما حيث تكون ثمة حاجة بارزة للفعل ما يؤدي إلى إعطاء الرئيس مزيداً من الصلاحيات في أوقات الأزمات أو الحروب (أثناء الحرب الباردة مثلاً، أو في أعقاب أحداث 9/11) وبالتالي يستعيدها الكونغرس بعد أن تمضي الأزمة وتنتهي (كما حصل في فترة ما بعد حرب فييتنام وما بعد الحرب الباردة في تسعينيات القرن العشرين). إضافة إلى ذلك، تتمتع الولايات المتحدة بنظام اتحادي فدرالي يقلل من مركزية السلطة الموجودة في الأنظمة الرئاسية القوية مثل فرنسا، وهذا ما يشكل صعوبة إضافية في الحفاظ على الاتجاه الاستراتيجي. والواقع إنه ليس بعيداً وصف الولايات المتحدة أنها سفينة لها ربان منتخب لكنها ليست سفينة قط، وذلك لأن طاقم السفينة هم الآمرون وكل فرد فيهم يحتفظ لنفسه بحق تقرير إلى أين تبحر السفينة كل يوم[16]. وكثيراً ما نجد العلماء يؤكدون أن معظم المواطنين لا يمتلكون درجة من المعرفة والتقدم، ولا مرونة الأنظمة الديمقراطية الضرورية جداً في مجال الشؤون الخارجية الواسع والمعقد والمتغير دوماً. ويجد ممارسو السياسة الخارجية أن جمهور العامة لا يقبل، وبخاصة في قضايا الأمن القومي، بأية حلول وسط قد تكون عادة ضرورية

(15) "الدستور ... دعوة للصراع من أجل الامتياز الخاص بإدارة السياسة الخارجية الأمريكية."
Edwin S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787 - 1984* (New York: New York University Press, 1984).

(16) Edward N. Luttack, Center for Strategic and International Studies, NWC Lecture, August 6, 1987.

لنجاح المفاوضات، ولا القبول بالأخطار والتكاليف المترافقة مع محاولة المرء فرض رأيه، بل هم يريدون نصراً من دون ثمن، أو كما يقال طعام غداء مجاني[17]. لقد كانت الصورة التي رسمها جورج كينان للولايات المتحدة والتي صورها بأنها ديناصور ضخم لا يعير اهتماماً عادة للعالم الخارجي، لكنه قد يدمر كل شيء يراه قريباً منه إذا استفزه هذا الشيء، أصدق تعبير عن تلك النزعة الشكوكية حول مزاجية أمريكا الاستراتيجية[18].

لكن الرأي العام في الولايات المتحدة بخصوص الشؤون الخارجية يتكون مما هو أكثر من شكل الحكم. وأيضاً توجد تحت الرأي الجاهز مجموعة من المعتقدات التأسيسية التي تهيء الأمريكيين للتفاعل مع الأحداث والتحديات الدولية بطرائق ذات خصائص معينة. بعض هذه الطرائق مشتركة لدى غالبية الأمريكيين وتوحدهم، وبعضها الآخر تؤمن بها جماعات مختلفة في المجتمع وقد تؤدي إلى انقسام في البلاد. لكنها إن جمعت معاً فيمكن اعتبارها الثقافة الاستراتيجية للولايات المتحدة.

ولا بد من القول بادئ ذي بدء إن الأمريكيين قوميون مثلهم في ذلك مثل باقي الشعوب في الديمقراطيات الغربية، بل وأكثر شعوراً بالقومية منهم، حيث نجد 90 في المئة من السكان يشعرون بالسعادة لأنهم ينتمون إلى هذا البلد، وأكثر من 70 في المئة يعتزون ويفتخرون بجنسيتهم[19]. بيد أن القومية

(17) Robert Gallucci, NWC Lecture, August 10, 2002.

(18) "أتساءل أحياناً ما إذا كانت الديمقراطية في هذا المجال تشبه واحداً من تلك المخلوقات لما قبل التاريخ له جسم طويل جداً بمقدار طول هذه الغرفة وله دماغ صغير جداً كرأس الدبوس، تجده مستلقياً في ذاك المكان في الطين البدائي الذي يجد الراحة فيه ولا يعير أدنى اهتمام لما يحيط به، بطيء جداً إن غضب، والحق يقال إنه يتعين عليك أن تضرب ذيله بقوة لتجعله يعي أن مصالحه قد هُددت، لكنه حالما يدرك ذلك يضرب كل ما حوله ولديه التصميم الأعمى على أنه لا يدمر خصمه فحسب وإنما يحطم أيضاً مسكنه الأصلي". George Kennan, *American Diplomacy 1900-1950* (New York: Mentor, 1952), p. 66.

(19) الحديث الخاص عن القومية الأمريكية في هذه الفقرة مقتبس من Minxin Pei, 'The Paradoxes of American Nationalism,' *Foreign Policy* 136 (May/June 2003): 30-37.

الأمريكية تختلف أيضاً عن قوميات البلدان الأخرى ذلك أنها قائمة على قيم سياسية وليس على أساس التفوق العرقي أو الثقافي. ولأن كل واحد بمقدوره أن يصبح أمريكياً، فهم جميعاً يعتقدون أن قيمهم قابلة للتطبيق عالمياً، بل ومرحب بها عالمياً وخارج بلادهم[20]. والقومية الأمريكية، علاوة على ذلك، ذات تطلع مستقبلي وهي منتصرة وليست رجعية ومضطهدة. وبينما تتذكر البلدان الأخرى هزائمها التي يجب أن تعوضها، فالأمريكيون يقللون من شأن نكساتهم الماضية ويشعرون بالتفاؤل نحو المستقبل. هم لم يعرفوا في تاريخهم دمار الحرب على أرضهم ويقطنون في قارة وهبها الله الكثير من الثروات الطبيعية، ويتمتعون بحراك اجتماعي واقتصادي جيد، فيتوقعون أن يحلوا مشاكل العالم الخارجي كما يحلون المشاكل في بلادهم، لكنهم سرعان ما ينفد صبرهم مع أولئك الذين يقولون إن بعضها قد تمكن إدارته[21]. وبعد أن أسسوا دولتهم بفعل طوعي للانفصال عن العالم القديم، يرون هذه الدولة استثنائية؛ فهي في نظرهم بعيدة ومختلفة ومتفوقة ولا تنطبق عليها القوانين الاعتيادية لنشوء وزوال الأمم، وقدرها أن تقود العالم إلى درب التقدم[22]. وهذه القومية الفريدة في نوعها والاستثنائية التي لا مثيل لها في نظر الكثير من النقاد، تضفي

وأرقام المقارنات من بلدان أخرى مشابهة تتراوح زمنياً بين منتصف الثلاثينيات وحتى منتصف الخمسينيات، حيث لم يكن سوى إيرلندا وبولندا والهند تقترب من مستويات الولايات المتحدة. لكن اللافت أن الأمريكيين يشعرون هذا الشعور القومي لأن "تشجيع وتعزيز القومية مشروع من مشاريع القطاع الخاص" في الولايات المتحدة وليس عملاً ترعاه الدولة: "معظم المؤسسات والممارسات التي تشجع وتعزز وتدعم القومية الأمريكية مدنية وليست سياسية، وطقوسها طوعية وليست مفروضة، وقيمها الأساسية يؤمن بها الناس طوعاً وليس بتلقين صنعي للعقائد". Pei, "Paradoxes of American Nationalism," p. 33.

(20) انظر مكون إسقاطات القيم للمصلحة القومية، في الفصل الرابع.

(21) "يسعى الأمريكيون إلى الحسم في الشؤون الدولية؛ فهم يريدون رؤية المشاكل محلولة والتهديدات زائلة من الوجود". Robert Kagan, "Power and Weakness," *Policy Review* 113 (June & July 2002): 3-4.

(22) Trevor B. McCrisken, "Exceptionalism," in Alexander DeConde, ed., *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 2 (New York: Scribner's, 2001) pp. 63-80.

صبغة أخلاقية على فن إدارة الدولة الأمريكي يولّد تأرجحاً ما بين "المغالاة في التدخل والانعزالية" - وبين حملات عسكرية متتالية لإنقاذ العالم وانسحاب يكون جيداً أكثر مما ينبغي من أجل العالم - وفي الوقت نفسه يفتح البلاد أمام اتهامات بالنفاق والرياء حين تتصرف في ضوء مصلحة ذاتية وليس انطلاقاً من معايير أخلاقية[23]. بيد أن هذه القومية الأمريكية والاستثنائية والأخلاقية قد تعمي أبصار صناع القرار في البلاد، فلا يرون قومية أو ثقافة أو معايير أخلاقية مختلفة عنهم في بلدان أخرى.

هذا وقد حدد وزير العمل الأمريكي السابق روبرت رايش أربع خرافات أو أساطير ثقافية تشكل أساساً لنظرة الأمريكيين على الساحة الدولية سواء على الصعيد المحلي أو الدولي[24]. أولها فكرة "الرعاع عند البوابة" التي تقول إن الولايات المتحدة هي منارة الفضيلة في عالم يسوده الطغيان والممارسات البربرية، وهي النموذج الصحيح والملائم للآخرين والمعرض للأخطار أيضاً، وذلك بسبب انفتاحها وسذاجتها من حيث ما لديها من حريات هشة في وسط قوى الشر؛ والثانية هي فكرة "الفرد المنتصر" المعتمد على نفسه والعصامي المجتهد والمجازف الذي لديه كل العناصر الجيدة اللازمة للنجاح في مواجهة النزاعات؛ والثالثة وإلى حد ما هي أسطورة تتعارض مع السابقة ألا وهي فكرة "المجتمع المحب للخير"، خرافة الجود والكرم والتعاطف مع الآخرين و"التضحية ومجتمع الإباء والوطنية"؛ وأخيراً حكاية "الفساد والتعفن عند القمة" وهي الفكرة القائلة إن النخبة ذات النفوذ في المجتمع أو عالم الأعمال أو الحكومة، هي جماعة فاسدة وعفنة ومتآمرة على مصالح العامة.

وقد تساعد هذه الأساطير إن جمعت معاً في مواجهة أحداث عالم

(23) Kissinger, *White House* Years, p. 65.

(24) Robert B. Reich, *Tales of A New America* (New York: Random House, 1987), pp. 8-13.

الواقع في تفسير تلك الجدالات والأفعال في البلاد بشأن السياسة الخارجية. هل العالم الثالث على سبيل المثال جزء من المجتمع المحب للخير أم الرعاع عند البوابة؟ وهل المنظمات الدولية كالأمم المتحدة ومحكمة الجزاء الدولية هي الفساد والعفن عند القمة وقادرة في الوقت نفسه على تعريض السيادة الأمريكية الهشة للخطر؟ هل يتوجب على الولايات المتحدة أن تلاحق الإرهابيين في كل مكان في العالم، لأن هشاشتها وانفتاحها تحولان دون تحقيق دفاع ناجح عن أرض الوطن؟ هل يتوجب على هذا البلد أن يسود بطريقته الفردية الأحادية أم ينبغي له أن يعتمد على مجتمع دولي محب للخير ليقهر أعداءه؟ إن الإجابات التي يمكن للأمريكيين أن يقدموها عن هذه التساؤلات وغيرها الكثير، قد يعتمد على الدور الذي يضعونه لأنفسهم وللاعبين الأجانب الأكثر في تلك الأساطير الوطنية.

إذا كانت هذه العناصر للثقافة الاستراتيجية تنطبق على الأمريكيين كلهم أو معظمهم، فإن ثمة منظومة معتقدات أخرى تؤمن بها بعض الجماعات في المجتمع دون غيرها. ولعل أهمها ويأتي في مقدمتها ذلك الانقسام بين الواقعية والمثالية، وهو ميزة في السياسة الخارجية الأمريكية الممتدة من الجدالات بين جيفرسون وهاملتون في تسعينيات القرن الثامن عشر، وحتى الحجج المقدمة من قبل كل من المحافظين الجدد والواقعيين في عصرنا الراهن (انظر الشكل 3 - 2)[25]. وخلاصة القول إن الواقعيين يؤمنون

(25) للاطلاع على ملخص متميز للواقعية والمثالية الأمريكية انظر: Paul Seabury, "Realism and Idealism," in Alexander DeConde, ed. *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Vol. 3 (New York: Charles Scribner's Sons, 1978). pp. 856-866.

ابتدأ الجدال الحديث في أعقاب الحرب العالمية الثانية حين هاجم من يعرفون بـ "الواقعية" من أمثال جورج كينان تلك " المقاربة القانونية الأخلاقية للمشكلات الدولية بأنها "الغلطة الأكثر خطورة" في عملية صنع السياسة الأمريكية. وقد استنكر كينان تلك الحقيقة القائلة "بدلاً من أخذ الصراعات المحرجة للمصالح الوطنية والتعامل معها بكل ما فيها من خصال" يعتقد بعض الأمريكيين أنه " من الممكن كبت التطلعات الفوضوية والخطرة عند الحكومات ... من خلال القبول بنظام معين لبعض القواعد والتقييدات القانونية".

	الواقعي	المثالي
الطبيعة البشرية	ثابتة، عدوانية تسعى إلى السلطة	خاطئة لكنها قابلة للسير نحو الكمال
النظام الدولي	فوضى وصراع لا بد منها	قابل للإصلاح
التركيز على	ما هو قائم	ما يمكن أن يكون
العامل الرئيسي	السلطة والنفعية	الأخلاق والمبادئ
يتعين على رجل السياسة	أن يفعل ما ينجح عمله	أن يفعل ما هو صواب
السياسة تحددها	ضغوط خارجية	عمليات سياسية محلية
الوكالات الدولية	أدوات للدول صاحبة السيادة	يمكن أن تقيد أو أن تصلح الدول
الأهداف الرئيسية	توازن القوة أو رجحانها	العولمة أو إحلال الديمقراطية أو المأسسة
التاريخ	دوري	تقدمي

الشكل (3 - 2): خصائص الواقعية والمثالية

بأنه لا الطبيعة البشرية ولا النظام الدولي يمكن تغييرهما تغييراً جوهرياً، ولذلك يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يركزوا على عالم الواقع كما هو وليس كما يريدونه أن يكون. واقع الطبيعة البشرية، كما يراها الواقعيون، هو عدوان وسعي إلى السلطة، وفي النظام الدولي هو فوضى وصراع بين الدول. وبصرف النظر عن الشكل الداخلي للحكومة في بلد ما يؤمن الواقعيون أن هذه الوقائع الخارجية للسلطة تملي أسلوبها في إدارة الدولة. من أجل ذلك فإنه مهما أراد رجال السياسة أن يفعلوا ما هو صواب، فإن عليهم أن يفعلوا

George F. Kennan, *American Diplomacy* 1900-1950 (New York: Mentor Books, 1951) pp. 93-94.؛ أما المثاليون من أمثال فرانك تاننباوم، فقد ردوا بهجوم مضاد على كينان وغيره من الواقعيين لمحاولتهم "إقناع الشعب بالتخلي عن تقاليده الإنسانية والهادئة وتبني صراحة مبدأ سياسة القوة وتوازن القوى أساساً للسياسة الخارجية"، وهو مبدأ، برأيه، "يلقي بالأخلاق والقوانين جميعاً من النافذة"، و"يحول الولايات المتحدة إلى إمبراطورية عسكرية مركزية" تعيش من حرب إلى حرب. Frank Tannenbaum, *The American Tradition in Foreign Policy* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1955), pp. XI - XIII.

عوضاً عن ذلك ما يمكن أن ينجح فعله ضاربين عرض الحائط بأخلاقيات السعي إلى السلطة (وتدعيم تلك السلطة بالتحالفات) إذا كانوا حقاً يريدون البقاء. بيد أن الواقعيين يختلفون حول ما إذا كان رجال السياسة يهدفون إلى توازن أم رجحان للقوة، وحول ما إذا كانوا يتبعون استراتيجية هجومية أم دفاعية؟[26] لكن التاريخ في نظرهم له دوراته والمخططات الكبرى للإصلاح الشامل العام ما هي إلا رغبات وهمية وخطرة[27].

أما المثاليون من جهة أخرى، فيعتقدون أن الإنسان قابل للوصول إلى الكمال وأن النظام الدولي قابل للتحسن، وأن الصراع والحروب يمكن تفاديهما إنما هما نتائج أفكار وخيارات خاطئة اتخذها رجال السياسة. لذلك ينبغي على الاستراتيجيين أن يركزوا اهتمامهم على السلطة بدرجة أقل من تركيزهم على الغرض والغاية، وعلى الحالة الراهنة للعالم بدرجة أقل من اهتمامهم بكيف يمكن تغيير العالم نحو الأفضل[28]. ويعتقد بعض هؤلاء المثاليين أن هكذا تغيير أساسي سوف ينجم عن تزايد الاعتماد المتبادل بين الدول اقتصادياً وعن العولمة وثورة المعلومات، في حين يعتقد آخرون أن شهوة الدول للسلطة والقوة (إن لم يكن سيادتها) يمكن كبحها من خلال قوانين ومؤسسات دولية أكثر قوة، وثمة آخرون أيضاً يقولون بوجود عوامل داخلية

(26) Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy* 110 (Spring, 1998): 37.

(27) David Jablonsky, "Time's Arrow, Time's Cycle: Metaphors for a Period of Transition," *Parameters* (Winter, 1997-98), 4-27.

(28) وتعني المثالية أيضاً اعتقاداً أنه بما أن السياسة الخارجية تعني تطبيق المبادىء، فإن أي شخص يمكن أن يصبح دبلوماسياً وأن الرأي العام يمكن الوثوق به؛ في حين يميل الواقعيون للخوف من الشغف الشعبي ويعتبرون أن السياسة الخارجية معرفة تخصصية تقتضي أن تكون هذه السياسة مهنة النخبة. إضافة إلى ذلك، يميل المثاليون للأخذ بالحلول التعاونية لمشكلات العالم (بما في ذلك الأمن الجماعي المشترك سبيلاً لحل مشكلة الحروب) حتى حين يتعلق الأمر بالصراع الحاد للمصالح، بينما يؤكد الواقعيون على الدفاع عن المصالح الوطنية حتى لو كان ذلك على حساب الاتفاقيات الدولية (انظر على سبيل المثال الخلافات حول الحد من التسلح مع السوفيات في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات.

وراء اندلاع الحروب، وأن مفتاح السلام يكمن في استبدال الأنظمة الديكتاتورية ذات النزعة الحربية بأشكال للحكم تكون ديمقراطية ومحبة للسلام[29]. ولكن أياً يكون الدرب إلى الأمام، فالمثاليون يؤمنون بالتقدم ويرفضون رأي الواقعيين القائل إن التاريخ ليس مجرد "تعاقب أشياء لعينة يأتي الواحد منها بعد الآخر"، إنما هو في معظم الأحيان شيء لعين واحد يتكرر المرة تلو المرة[30].

وبالطبع من المحتمل أن نكون نحن جميعاً مثاليين حين نستطيع وواقعيين حين نضطر إلى ذلك[31]. ومع ذلك يؤكد العديد من المراقبين أن التفاؤل عند الأمريكيين يقودهم إلى المثالية وأنهم لا يتعرضون للمتاعب إلا بعد أن يقودوا حملات قوية في سبيل إصلاح العالم ويعودون إلى الواقعية لكي يعيدوا الأمور إلى نصابها[32]؛ فالواقعية، طبقاً لهذا الرأي، مستورد أوروبي له جاذبيته على هذا الجانب من المحيط الأطلسي لدى بعض أفراد النخبة السياسية[33]. وهذا ما أشارت إليه وزيرة الخارجية الأمريكية السابقة مادلين أولبرايت، حين قالت:

> السجال بين الواقعية والمثالية في الشؤون الخارجية يشبه حركة البندول في تنقله من طرف إلى آخر، ذلك أن أياً من الطرفين

(29) Walt, "International Relations: One World, Many Theories," pp. 39-40.

(30) Benjamin Schwarz and Christopher Layne, "A New Grand Strategy," *Atlantic Monthly*, (January 2002).

(31) هذا الرأي قاله: LTC Robert J. Vaughan, Army National Guard, NWC., 92، في ندوة اقيمت في آب/اغسطس 1991.

(32) انظر على سبيل المثال: Gideon Rose, "Get Real", *New York Times* (August 18, 2005) A25.

(33) جاء هذا الرأي من فكرة هنري كيسنجر في كتابه *Diplomacy* (New York: Simon & Shuster, Ltd., 1994)، وبخاصة في الفصول 2، 18، 29، 31؛ وقد قام بشرحه شرحاً مفصلاً (Walter Russel Mead) في كتابه *Special Providence: American Foregin Policy and How It Changed the World* (New York: Alfred A. Knopf, 2001).

غير مستدام؛ فالسياسة الخارجية الناجحة يجب أن تبدأ بالعالم كما هو إنما مع العمل من أجل أن يكون كما تريده؛ ففي عالم بمثل هذا التعقيد يجب التخفيف من حدة المبادئ ولو كانت نقية في بعض الأحيان. ومع ذلك ننهض من فراشنا كل صباح بسبب الأمل ... ولو كان كل ما تنادي به أمريكا هو الاستقرار، فلن يتبعنا أحد، والسبب في ذلك بسيط ألا وهو أننا لا نسير باتجاه معين[34].

ومع أن هاتين النزعتين تبدآن فعلاً في شرح الانقسامات في الرأي العام الأمريكي بخصوص السياسة الخارجية، إلا أن تطبيقهما في التجربة الأمريكية يقتضي المزيد من الشرح والتوضيح. وقد حدد والتر راسيل ميد أربع مقاربات عريضة وعميقة الجذور للسياسة الخارجية تساعدنا في تبيان كيف تجتمع الواقعية والمثالية معاً في الأفضليات الأمريكية للسياسة[35]. وقد أطلق على هذه المقاربات أسماء الزعماء الذين جسدوها تجسيداً حيوياً، وهم جيفرسون وويلسون وهاملتون وجاكسون.

إن المقاربة التي عرفت باسم جيفرسون، تجمع نوعاً من الواقعية بحدودها الدنيا مع عناصر من الانعزالية. يرى أنصارها أن الحرية الأمريكية هشة. وفي الوقت الذي يشعرون فيه بالقلق إزاء "الغوغاء عند البوابة"، فهم يخشون أيضاً أن يكون العدو الحقيقي هو نحن. هدفهم الرئيسي من السياسة الخارجية يتمثل في صونهم للديمقراطية داخل بلدهم ضد قوى خارجية قد تخربها وتدمرها، والديمقراطية من وجهة نظرهم تتطلب حكومة ضعيفة لا مركزية مضافاً إليها أنظمة رقابية على تركيزات القوة الاقتصادية. وإلى جانب التهديدات الخارجية، يخشى أتباع هذا المذهب من أن تؤدي

(34) Madeleine K. Albright, "A Realistic Idealism," *Washington Post* (May 8, 2006):A 19.

(35) Mead, *Special Providence*, pp. 86-87.

الأهداف الطموحة أكثر مما ينبغي للسياسة الخارجية إلى تعريض الديمقراطية للخطر داخلياً. لذلك فهم يصرون على أن تجري إدارة الشؤون الخارجية من خلال التمسك الشديد بالدستور وبأقل قدر ممكن من التكاليف والأخطار؛ وينبغي تحديد المصالح بصورة ضيقة وأن تبقى الوسائل محدودة؛ كما ينبغي على الولايات المتحدة أن "تتكلم كلاماً ناعماً وأن تحمل أصغر عصا ممكنة"[36]. يتعين على الأمريكيين أن يركزوا على أنهم القدوة للديمقراطية في بلدهم وأن يتحاشوا الحملات العسكرية من أجل الأمن وحقوق الإنسان. غير أن أتباع هذا المذهب يريدون أولاً وقبل أي شيء آخر اجتناب الحروب التي تهدد الحرية من خلال الأعمال الحربية الضخمة وسلطة تنفيذية متكتمة وقوية بما يسبب الأخطار والتكاليف العالية وديون قومية ماحقة[37]. وكان ثمة توقع بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر، أن يعمد أصحاب مذهب جيفرسون إلى تأييد الدفاعات القوية ضد الإرهاب، وأن يعترضوا على حرب العراق وبصفة خاصة أن يعربوا عن خشيتهم من قانون الوطنية الأمريكي وإجراءات إدارة الرئيس بوش في التنصت على الهواتف ومراقبة السجلات المصرفية وسفر المواطنين.

غير أن الحملات العسكرية هي ما يريده أتباع منهجية ولسون؛ فهم أنصار المثالية والاستثنائية يريدون توسيع مجتمع حب الخير ليضم العالم بأجمعه. وهم يؤمنون على وجه الخصوص أنه يتعين على الولايات المتحدة أن تصدّر قيمها الديمقراطية إلى الأمم الأخرى، لأن الديمقراطيات أكثر استقراراً وأكثر سلاماً وأكثر نجاحاً وازدهاراً، ويحتمل لها أن تكون شريكة في حل مشاكل العالم بدلاً من أن تكون عدواً. لهذا فإن نشر الديمقراطية هو واجب عملي وواجب أخلاقي أيضاً؛ فالقوة الأمريكية برأيهم يجب أن تُستخدم

(36) Mead, *Special Providence*, p. 192.

(37) Mead, *Special Providence*, Chapter 6, "Vindicator only of Her own", pp. 174 - 217.

لتعزيز الخير العام وليس من منظور أناني. وبالمثل، بما أن التكنولوجيا قد أفضت إلى تضخيم وتكثيف ودمار الحروب الحديثة، وجعلت من المستحيل بقاء الولايات المتحدة خارج أطرها مع تزايد المصالح الأمريكية، فيتعين على هذا البلد أن يقود العالم في سبيل تطوير القوانين والمنظمات الدولية لمنع الحروب والحد من شراستها. ولهذا يؤمن أصحاب مذهب ولسون أن الصراع ليس سمة لا يمكن اجتنابها من سمات نظام الدولة وأن الإصلاح ممكن وضروري أيضاً. وهم يعتقدون أن التعاون القائم على المؤسسات مع البلدان الأخرى أمر جوهري كفيل بحل أكثر مشكلات العالم خطورة[38]. وقد يستنتج المرء مما تقدم أن أتباع مذهب ولسون سيؤيدون الجهود الأمريكية لنشر الديمقراطية، وأنهم سوف يشجعون ما قامت به إدارة الرئيس جورج دبليو بوش في اللجوء إلى الحرب في العراق ومعارضة هذه الإدارة المبدئية للأمم المتحدة ومحكمة الجزاء الدولية ومعاهدة كيوتو حول التغير المناخي، وغير ذلك من مشاريع الحوكمة في العالم.

أما أتباع مقاربة هاملتون، فقد يعتبرون مثاليين تجاريين إنما لديهم مقاربة فكرية وشغف للسلطة تشبه الواقعية؛[39] فهؤلاء واقعيون من حيث إنهم يؤمنون أن فن إدارة الحكم الأمريكي يجب أن يستند إلى القوة والمصالح. لكن القوة عندهم هي اقتصادية أكثر منها عسكرية، ويرون التصدير الحر للبضائع والخدمات الأمريكية أمراً أساسياً لتلك القوة. لذلك فإن المصالح الرئيسية عند أتباع هاملتون هي حرية البحار والأجواء والباب المفتوح للخارج أمام التجارة الأمريكية وحرية الوصول إلى المواد الاستراتيجية الموجودة على الساحة الدولية ونظام مالي عالمي متكامل يدعم التجارة والاستثمار. ويريدون أن تمتلك الولايات المتحدة قوة عسكرية تكفي

(38) Mead, *Special Providence*, Chapter 5, "The Connecticut Yankee in the Court of King Arthur", pp. 162-166.

(39) Mead, *Special Providence*, Chapter 4, "The Serpent and the Dove", pp. 99-131.

لدعم هذه المصالح، ويفضلون التحالفات الأمنية مع الدول الأخرى كما ينبغي لإبراز القوة الأمريكية والدفاع عن التجارة الأمريكية. لكنهم يؤمنون أيضاً أن المصالح الأمريكية لا ينبغي أن تكون مضمونة في الصراع مع الدول الأخرى، لأن التجارة تحل محل "استراتيجية التجارة الرابحة في لعبة الحرب ذات المحصلة الصفر"(40). والواقع أن التجارة الحرة قوة من أجل السلام وإعطاء التجارة مكانها اللائق في السياسة الخارجية الأمريكية، يجب أن يمكّن الدبلوماسيين الأمريكيين من مشاركة الدول الأخرى على أساس الحلول الوسط والفائدة المتبادلة والعمل من أجل معاهدات ومؤسسات دولية لدعمها. وهكذا نجد أن أتباع هاملتون يزاوجون بين مثالية أتباع ولسون بخصوص النظام العالمي مع التصميم الهادئ للواقعية على تأمين الهيمنة الأمريكية وتعريف الاثنتين معاً بعبارات اقتصادية. وحيث إنهم من المتحمسين للعولمة، نجد أصحاب فكر هاملتون اليوم يؤيدون انتشار أنظمة اقتصاد السوق في العالم بأسره، وكذلك إجراءات تعزيز الهيمنة الأمريكية في المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية، وذلك إلى جانب ترتيب البيت الاقتصادي الأمريكي.

وأخيراً، توجد مدرسة جاكسون التي يمكن اعتبارها واقعية من جهة، وانعزالية إلى حد ما وشعبية بصورة كاملة وتجسد بطريقة أو بأخرى كل ما في الأساطير الأمريكية التي تحدث عنها رايش (Reich) من جهة أخرى. أتباع مدرسة جاكسون واقعيون في نظرتهم التي ترى السياسة الدولية تعمها الفوضى والصراع والحروب، وأن القوة العسكرية هي وحدها القوة التي يمكن الاعتماد عليها. والموقف شبه الانعزالي عندهم يبدأ من تلك الفكرة القائلة إن المجتمع المحب للخير هو الأسرة التي تمتد لتشمل الأمريكيين من ذوي الفكر المماثل لهم وحتى الأمة كلها حين تتعرض للأخطار، لكن البقية المتبقية

(40) Mead, *Special Providence*, p, 103، انظر الفصل الخامس للمزيد من التفصيل حول الفروق بين القوة السياسية والقوة الاقتصادية.

من العالم في نظرهم هي "الغوغاء عند البوابة". بيد أن الحملات التي يقوم بها أتباع مذهب ولسون لإصلاح الأوضاع السياسية في العالم أو مخططات أصحاب مدرسة هاملتون لتنسيق الاقتصاد العالمي، هي محاولات ساذجة في أفضل حالاتها وخطرة في أسوأ حالاتها. والحق يقال إن مجرد فكرة حكم العالم شيء بغيض، وتهديد للسيادة الأمريكية، لهذا نجد أتباع جاكسون لا يثقون بحكومتهم ويرون النخبة السياسية والاقتصادية جماعة من الأفراد غير الفاعلين والفاسدين والمنحرفين، فئة أصابها العفن حتى الصميم. لكنهم يؤمنون بالرجل العصامي الذي يصنع نفسه بنفسه، الفرد المنتصر الذي لديه الشجاعة الشخصية ويمجد الفضائل العليا. وعلى نحو مماثل، يرى هؤلاء أن الالتزام والصدقية هما المصلحتان الأكثر أهمية للولايات المتحدة. ومع أنهم لا يعيرون اهتماماً كبيراً عادة للشؤون الدولية، فإن التهديدات الظاهرة تستنهض وطنيتهم العسكرية وإصرارهم على أن يكون كل رجل لديه القدرة البدنية جاهزاً للقتال في سبيل الدفاع عن بلاده، وفي مناسبات كهذه هم يريدون من الولايات المتحدة أن تستخدم القوة القصوى وأن تقلل ما أمكن من الخسائر في صفوف الأمريكيين، حتى لو استدعى ذلك موت المواطنين المدنيين الأجانب بأعداد كبيرة جداً نتيجة لذلك، وأن تطلب دوماً الاستسلام غير المشروط وألا تتبع قوانين الحرب إلا إذا تبين لها أن العدو يعمل وفق قواعد اللعبة[41]. المفترض ألا تكون هذه الفئة من الأمريكيين قد فوجئت بخداع إدارة الرئيس بوش للأمريكيين في غزوها للعراق، لكنهم قد يطالبونها أيضاً أن تنهي مهمتها وأن تلاحق الإرهابيين أينما كانوا وتستخدم الوسائل اللازمة كافة، بما في ذلك الاعتقال غير المشروع والتحقيق الذي لا يعرف الحدود والأعمال السرية وحتى الأسلحة النووية[42].

(41) Mead, *Special Providence*, Chapter 7, "Tiger, Tiger, Burning Bright," pp. 218-263.

(42) Mead, "Braced for Jacksonian Ruthlessness," *Washington Post* (September 17, 2001), A 27.

الانقسامات والتحولات في الرأي العام

الرأي العام والسياسة الخارجية الأمريكية

تكشف لنا المناقشة أعلاه حول الثقافة الاستراتيجية للولايات المتحدة، على الرغم من عدم اكتمالها، بعض العناصر التأسيسية التي بضوئها يتشكل الرأي العام الأمريكي. لهذا يتعين على الخبراء الاستراتيجيين الذين يدركونها ويتفهمونها أن يكونوا أكثر قدرة على معرفة كيف سيكون رد فعل الكونغرس والعامة للأحداث الجارية وكذلك مخططاتهم الاستراتيجية. ولكن إذا كان التأييد الشعبي العام ضرورياً لنجاح استراتيجية الشؤون الخارجية، فالسؤال الذي ينبغي أن يطرح يجب أن يتمحور حول ما إذا كان هؤلاء الخبراء قادرين على اكتسابه وكيف يفعلون ذلك، هل يجب عليهم أن يعملوا على تقدير أن السياسات سوف تؤيدها العامة ثم يعملون وفقاً للإرادة الشعبية؟ أم أن الرأي العام مطواع وقابل للتكييف وأنهم قادرون على قيادته بدلاً من اتباعه؟[43] وإذا كان الرأي العام قابلاً للقيادة، فهل أن مجرد قابليته للتغير ستصبح عبئاً على المدى البعيد، حيث إن الشعب قادر على الانقلاب ضد أي استراتيجية بالسهولة نفسها التي جرى إقناعهم بتأييدها؟ والمؤسف أن كلاً من درجة استقرار الإرادة الشعبية وطبيعة القيود التي تفرضها (أو الإمكانات التي تنتجها) على استراتيجية الشؤون الخارجية تظل أسئلة ليس لها جواب سهل.

أهمية الرأي العام والتأييد الشعبي بالسياسة الخارجية الأمريكية

ولكن يبدو الحصول وبالتالي الحفاظ على التأييد الشعبي الكافي قد بات في العقود الأخيرة من السنين مهمة أمام الخبراء الاستراتيجيين الأمريكيين أكثر صعوبة مما كان عليه الحال في السنوات الأولى التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. وقبيل ابتداء الجزء الأخير من عقد الستينيات كان ثمة إجماع مستقر في الرأي العام داخل الولايات المتحدة تأييداً لسياسة الاحتواء ومناهضة الشيوعية. وكان ثمة بكل تأكيد حوار نشط إبان تلك التحولات

(43) لاحظ أن هذا السؤال يوازي السؤال المطروح في الفصل الثاني حول البيئة الدولية، وهو هل لدى الخبير الاستراتيجي الحرية النسبية ليشكل الأحداث، أم أن ضغوط النظام مسيطرة؟

الكبيرة في أواخر أربعينيات القرن العشرين، حين تخلت الولايات المتحدة دونما طيب خاطر عن تحالفها أثناء الحرب مع الاتحاد السوفياتي (وكذلك عن أحلامها بعالم واحد ينضوي تحت لواء الأمم المتحدة)، وبدأت بإعادة بناء ألمانيا واليابان المهزومتين لتوهما في الحرب، وذلك ضمن شبكة لا سابقة لها من تحالفات ضد السوفيات. غير أن ما أن ابتدأ عام 1950، حتى استنتج 80 في المئة من الشعب الأمريكي أن احتواء انتشار الشيوعية في العالم أمر عظيم الأهمية للولايات المتحدة. والأمر اللافت أيضاً أن نسبة مئوية معادلة لهذه النسبة من أفراد الشعب الأمريكي كانوا على استعداد للذهاب إلى الحرب ضد الاتحاد السوفياتي في حال حصول اعتداءات شيوعية على البلدان حتى البعيدة مثل ألمانيا والفيليبين[44]. وما هو أكثر أهمية من ذلك أن الشعب قد مال نحو الوثوق بالحكومة وبدأ يصدق ما تقوله حول السياسة الخارجية، وأن ما لا يقل عن 70 في المئة من أفراد الشعب قد داخلهم الاعتقاد أن على الولايات المتحدة أن تؤدي دوراً نشطاً وفاعلاً في شؤون العالم[45].

غير أنه مع بداية السبعينيات، كان من شأن الآلام التي خلّفتها حرب فييتنام أن وضعت حداً لهذا الإجماع في الرأي أو لنقل قد حطمته في أقل تقدير. الثقة بالحكومة انخفضت مما يقرب من 80 في المئة في مطلع الستينيات إلى نحو 25 في المئة مع انتهاء السبعينيات، والوحدة النسبية انهارت ليحل محلها ثلاثة أنظمة عقائدية متميزة، تعكس من جهة انقساماً عند أصحاب المذهب الأممي الذين يطالبون بسياسة التعاون الاقتصادي والسياسي

(44) Eugene R. Wittkopf, "Was There Ever a Foreign Policy Consensus in American Popular Opinion"? Chapter 6 in *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy* (Durham, NC: Duke University Press, 1990), pp. 166-193.

(45) Ole R. Holsti, "Public Opinion and Containment," Chapter 2 in Terry L. Deibel and John Lewis Gaddis, *Containing the Soviet Union* (Washington DC: Pergamon - Brassey's, 1987), p. 24; John E. Reilly, ed. *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy* 1991 (Chicago, IL: Chicago Council on Foreign Relations, 1991), p. 12.

بين الأمم إلى معسكرين، ويعكس من جهة ثانية تعزيزاً ملحوظاً للنزعة شبه الانعزالية[46]. المجموعة الأولى والتي أطلقت عليها تسمية جماعة الحرب الباردة أو جماعة الأمميين المحافظين، كانت ترى العالم من منظور الشرق والغرب وتخشى من أن يكون توازن القوة يميل ضد الغرب ميلاً خطراً لا رجعة فيه. وكان أعضاء هذه الجماعة من ذوي الفكر الواقعي وينظرون إلى العلاقات الدولية على أنها لعبة محصلتها الصفر تستند إلى القوة الخام، وأن الاتحاد السوفياتي دولة ثورية توسعية تشكل تهديداً للولايات المتحدة وأنه لا يمكن مواجهة هذا التهديد إلا بقوة عسكرية مضادة تتفوق عليه. وأما الجماعة الثانية والتي أطلق العلماء عليها تسمية ما بعد الحرب الباردة أو الأمميون الليبراليون، فكانوا يعتبرون التوازنات العسكرية وسياسة الواقع غير ذات فائدة وركزوا أكثر على العلاقات بين الشمال والجنوب. ومع أن الاتحاد السوفياتي ما زال يشكل تهديداً، فقد نظروا إليه على أنه قوة عظمى عادية توجد لدى الولايات المتحدة بعض المصالح المشتركة معها (مثل الحد من التسلح)، وبلداً يمكن التعامل معه بالوسائل الدبلوماسية العادية. إنما ما هو أكثر أهمية من تلك المكائد السوفياتية هو مشكلات العالم الثالث من الفقر والتخلف وكذلك القضايا العالمية الجديدة التي تطالب العالم بالاهتمام الفوري بها[47].

(46) مع حلول منتصف الثمانينيات ارتفعت معدلات الثقة بالحكومة قليلاً (فوصلت إلى أواسط النسبة 40 في المئة) ثم عادت لتنخفض ثانية إلى ما يقرب من 20 في المئة في عام 1994. ثم ارتفعت مجدداً لتصل إلى 60 في المئة بعد أحداث 9/11، لكنها انخفضت ثانية في وقت متأخر من ذلك العقد من السنين. انظر: American National Election Studies, University of Michigan, at www.umich.edu/nes

(47) اعتمدنا في توصيف الأممية لفترة الحرب الباردة وفترة ما بعد الحرب الباردة وكذلك توصيف أنصاف الانعزاليين أدناه وأيضاً في توضيح هذه المصطلحات على ما جاء في: Ole R. Holsti and James N. Rosenau, eds. *American Leadership in World Affairs* (Boston, MA: Allen and Unwin, 1984), pp. 108-139. وبخاصة في الفصل الرابع منه بعنوان "The Three-Headed Eagle: Three Perspectives on Foreign Affairs". يلاحظ القارىء نوعاً من التطابق بين هاتين المدرستين حول الأممية مع آراء إدارتي الرئيسين ريغان وكارتر التي قدمت في مطلع الفصل الثاني.

والآن، ونحن نتأمل بأحداث الماضي، نجد أن هاتين الجماعتين قد وجدتا فعلاً طوال فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وتشكلان ثقافتي "الأمن" و"المساواة" ضمن ذلك الإجماع العريض للرأي داخل سياسة الاحتواء؛ فإذا كان الأمر كذلك، فإن الإجماع الظاهري أثناء الحرب الباردة بخصوص السياسة الخارجية الأمريكية في تلك السنوات قد يكون في حقيقته انقساماً بينهما من الناحية العملية، وقد استدام بسبب الاحترام للرئيس والثقة بالحكومة ولأن البلاد كانت تتمتع بثراء يكفيها مشقة الاختيار بين أن تكون شرطي العالم أو فاعل خير للعالم[48]. ولكن أياً تكن تلك الأشياء التي تلاشت تحت ضغوط قيود الميزانية وإخفاقات الاحتواء، فإن القسوة المتزايدة والانقسامات الحادة اللتين ميزتا السجالات حول السياسة الخارجية بين الأمميين في فترة ما بعد حرب فييتنام، قد تفاقمت كثيراً من خلال تقوية جماعة ثالثة دعوا أنفسهم أنصاف الانعزاليين أو اللاأمميين. كان أولئك الذين يتابعون السياسة الخارجية في هذه الجماعة يؤمنون أن الاتحاد السوفياتي لا يملك النية والعالم الثالث لا يملك القدرة على إلحاق ضرر بالولايات المتحدة، والأخطار الوحيدة التي رأوا أنها قادمة من الشرق، تكمن في أخطاء حسابية أو في حرب غامضة، والخطر القادم من الجنوب يكمن في التورط والتعقيدات. وأصحاب هذه المدرسة وهم لا يختلفون إلا قليلاً عن أتباع مدرسة جيفرسون في ما يشبه الانعزالية رأوا أن سياسة خارجية ناشطة وفاعلة وبخاصة الجوانب العسكرية والخفية منها، ليست غير ضرورية وعديمة الجدوى فحسب، بل أيضاً غير متوافقة مع النظام الديمقراطي التقدمي في البلاد؛ فالولايات المتحدة كانت بمواجهة مشاكل مخيفة تقتضي اهتماماً فورياً، كما يقولون، وأن خير مساعدة تقدمها للعالم تتمثل بالإبطاء ما أمكن من سباق التسلح وخفض قواتها العسكرية إلى الحد الأدنى اللازم للدفاع عن القارة

(48) Thomas L. Hughes, 'The Crack-Up', *Foreign Policy* 40 (Fall, 1980), 33-60 esp. p. 53.

وإنهاء تحالفاتها الدولية وترتيب البيت لتكون القدوة الأفضل لباقي دول العالم[49].

لعل هذه الانقسامات في الرأي بعد حرب فييتنام تقنع الخبير الاستراتيجي أن الرأي العام بالتأكيد ليس مستقراً بل هو متقلب. والواقع أنه توجد شواهد كثيرة تؤيد هذا القول. أولاً يتفق جميع محللي الرأي تقريباً على أن معظم الأمريكيين لا يملكون معلومات كافية حول قضايا السياسة الخارجية؛ فمثلاً، في عام 1964، كان نحو 42 في المئة من المواطنين لا يعرفون أن بلادهم عضو في حلف شمال الأطلسي (الناتو)، وفي عام 1979، لم يستطع أكثر من ثلث المواطنين أن يحدد بدقة أسماء اثنتين من الدول المشاركة في مفاوضات محادثات الحد من الأسلحة الاستراتيجية (SALT) التي كانت تشكل العناوين المهمة في الصحف والأخبار. وفي ثمانينيات القرن الماضي كانت أقليات صغيرة جداً تستطيع التمييز بين الأخيار والأشرار بين الساندينستا والكونترا والمتمردين وغيرهم من الأطراف المتحاربة في نيكاراغوا والسلفادور[50]. وحتى بعد اندلاع الصراع وانتشار أخباره على نطاق واسع كما حصل في حرب العراق عام 2003، كان نحو 60 في المئة من الأمريكيين يعتقدون أن واحدة على الأقل من الفرضيات التالية غير صحيحة: أن الولايات المتحدة قد وجدت أسلحة دمار شامل في العراق، أو أنه توجد علاقة صلة بين صدام حسين وتنظيم القاعدة، أو أن معظم شعوب العالم تؤيد الحرب[51]. ثانياً،

(49) من مفكري القرن الواحد والعشرين في هذه الجماعة كريستوفر لين, Christopher Layne, "Offshore Balancing Revisited," *The Washington Quarterly* 25 (Spring 2002): 233-248; and Eugene Gholz, Daryl G. Press, and Harvey M. Saplosky, "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation, *International Security* .22 (Spring 1997): 5-48

(50) Russett, *Controlling the Sword*, p. 89; See also Wittkopf, *Faces of Internationalism*, .p. 15

(51) Steven Kull, Clay Ramsay, and Evan Lewis, "Misperceptions, the Media, and the .Iraq War," *Political Science Quarterly* 118 (#4, 2003-2004): 575

وكما قد يتوقع المرء من هذه الأمثلة الدالة على الجهل، يندر أن يجد المرء بين الجمهور العام من يهتم بمسائل السياسة الخارجية معظم الوقت. وحتى بعد أحداث 9/11 لم يكن أكثر من 26 في المئة من الأمريكيين الذين استطلعت آراؤهم يتابعون الأخبار الدولية "عن كثب"، في حين ذكر 45 في المئة منهم أنهم لا يتأثرون بالأحداث الدولية[52]. أما ما يقال عنهم إنهم "من الجمهور المتابع" فلم تبلغ نسبتهم عند الخبراء أكثر من 5 في المئة إلى 25 في المئة من السكان، وذلك اعتماداً على القضايا ذاتها[53]. وهذا ما يقودنا إلى الاستنتاج بأنه في معظم الأمور وفي معظم الأوقات ليس ثمة ضرورة لأن يزعج الخبير نفسه بخصوص ما يظنه الجمهور العام، فهؤلاء لا يفكرون إلا قليلاً.

أمام وضع كهذا لجمهور غير مهتم ولا يعرف، ليس أمراً مفاجئاً أن نجد آراء الناس بأمور الشؤون الخارجية قد تتغير تغيراً جذرياً. فمثلاً في عام 1965، شعر نحو 80 في المئة من الأمريكيين أن على بلادهم أن تؤدي دوراً نشطاً في المسائل الدولية، وأن 16 في المئة فحسب أحسوا بأن عليها الابتعاد عن ذلك. ومع حلول العام 1982، انخفضت نسبة الداعين إلى دور نشط إلى ما يقرب من 50 في المئة، في حين تضاعفت نسبة أنصار الابتعاد حتى وصلت إلى 35 في المئة[54]. وبالمثل كان ما بين 20 في المئة إلى 30 في المئة يعتقدون أن على الولايات المتحدة أن لا تتدخل في شؤون العالم بعد 9/11. في حين يبدو أن حرب العراق قد أقنعت نحو 42 في المئة من الأمريكيين بعد عام 2005، بأن بلادهم يجب "أن تهتم بشؤونها على

(52) من استطلاع للرأي اجراه مركز بيو Pew Center for the People and the Press عام 2002، كما ورد في Pei, "Paradoxes of American Nationalism", p. 37.

(53) Yankelovich, *Coming to Public Judgment*, p. 19، يرى أول هولتسي (Ole Holsti) أن قادة الرأي يشكلون 5 في المئة من السكان، وأن الجمهور الواعي المهتم ما بين 15ـ20 في المئة والجمهور العام نحو 75 ـ 80 في المئة، في محاضرة ألقيت في كلية الحرب الوطنية بتاريخ 1987/8/11.

(54) Holsti, "Public Opinion and Containment," p. 24

المستوى الدولي فحسب"[55]. لكن المثال اللافت في هذا السياق لهذا التقلب هو ذاك التبدل الكبير في الأفضليات إزاء الإنفاق الدفاعي الذي حدث في غضون عامين فحسب ما بين عام 1980، وعام 1982، ذلك أن عدد من كانوا يؤيدون ازدياد الإنفاق قد انخفضت نسبتهم بمعدل الثلثين من 60 في المئة إلى 21 في المئة. بينما ازدادت نسبة من يؤيدون التخفيضات بمعدل الضعف أيضاً من 12 في المئة إلى 24 في المئة[56].

يفسر لنا محلل الرأي العام وليم شنايدر (William Schneider) هذه الظاهرة من عدم الاستقرار بأنها نتاج التفاعل بين ثلاث مدارس فكرية ظهرت في أعقاب حرب فييتنام تحدثنا عنها آنفاً[57]. يشير النموذج الذي وضعه للرأي العام إلى أن الجمهور غير المهتم ـ وهم عادة الأفراد من الناس الذين يعلمون أو يهتمون قليلاً جداً بالشؤون الخارجية والذين هم في الأعم الأغلب من الفقراء وغير المتعلمين ـ ليسوا انعزاليين عقائدياً، إنما هم مجرد لاأمميين، أي هم يرتابون ولا يثقون بالحكومة عموماً، ويميلون إلى معارضة تدخل بلادهم بالدول الأخرى على وجه الخصوص؛ فإذا كانت الأممية هي عقيدة المؤسسة، فهذا يعني أن الانعزالية الكامنة والقائمة على عدم الاهتمام هي مشاعر تذكر بآراء حزب الشعب[58]. وحيث إن الأمميين المؤيدين لمبدأ التعاون الدولي يتخذون المواقف في جانب أو آخر من القضايا مثل التعاون مع البلدان الأخرى أو مجابهتها، فإن اللاأمميين أكثر استجابة لمسائل معينة مثل الازدهار أو الفساد، بما يدعى قضايا التكافؤ حيث يكون الجميع على الجانب نفسه، إنما تختلف آراء الناس بخصوص مدى خطورة المشكلة أو مدى أهمية الجودة المطلوبة.

محلل ظاهرة الرأي الأمريكي مواضيع أساسية مصدر

(55) "Stop the World, we want to get off," *Economist* (November 19, 2005): 29.

(56) Reilly, *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy* 1991, p. 32.

(57) William Schneider, "Conservatism, Not Interventionism: Trends in Foreign Policy Opinion, 1974 - 1982," in Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothschild, eds., *Eagle Defiant: United States Foreign Policy in the 1980s* (Boston, MA: Little, Brown, 1983), pp. 39-43.

(58) Schneider, NWC Lecture, August 27, 1990. Used by permission.

بيد أن السلام والقوة عند الأمميين قضايا مواقفية حيث الليبراليون يؤيدون السلام والمحافظون يؤيدون القوة، أما عند اللاأمميين فهما من قضايا التكافؤ والفصل بينهما يبدو نادراً. عندما يخشى اللاأمميون الحرب تدفعهم رغبتهم في السلام نحو التحالف مع الأمميين الليبراليين (الذين يفضلون دوماً المقاربات التعاونية)، وعندما يرى اللاأمميون الولايات المتحدة في مأزق (كما حدث أثناء أزمة الرهائن في إيران عام 1980)، أو هدفاً لأحداث يبدو أنها تهدد المصالح الأمريكية المهمة (مثل هجمات الإرهابيين في 9/11)، ينضمون إلى الموقف الثابت للأمميين المحافظين دعماً للقوة العسكرية أو حتى التدخل المسلح؛ فالتقلبات في الرأي العام من وجهة نظر شنايدر سببها تلك الحقيقة القائلة إن جماعة اللاأممية "يتأرجحون يميناً ويساراً على نحو غير متوقع استجابة للمخاوف والاهتمامات الراهنة"[59].

> "السلام والقوة هما قضيتا تكافؤ ذي اهتمام فائق في نظر الأمميين. وعندما يتغير البروز النسبي لهاتين القضيتين يتغير أيضاً نمط التحالف والملامح الأيديولوجية المهيمنة على الرأي العام بخصوص السياسة الخارجية"[60].

الذي يحدث دون شك ليس تغيير اللاأمميين لرأيهم فحسب، بل هو أيضاً

(59) Schneider, "Conservatism, Not Interventionism," p. 42.

(60) "يتحالف اللاأمميون مع اليسار في مسائل تتعلق بالتدخل لأنهم لا يرون فائدة في التورط الأمريكي في معظم أنحاء العالم؛ فهم ضد المساعدات الخارجية وضد تدخل القوات العسكرية وضد أي شيء يحمل رائحة التورط الأجنبي". لكنهم يحبون "القوة والقسوة في الشأن الخارجي لأن ذلك يزيد من استقلالنا ويجعلنا في موقف تنخفض فيه احتمالات التدخل في شؤون الدول الأخرى ... إنما يظل النبض الأساسي دفاعياً". هم يريدون أن يكونوا أقوياء ليس من أجل التدخل بل من أجل الابتعاد. "لهذا نجد اللاأمميين يدعمون النخبة المحافظة في كثير من القضايا ذات الصلة بالدفاع والقسوة ويدعمون النخبة الليبرالية عندما يصبح الأمر مسألة التدخل الأمريكي المباشر الذي يعارضه الليبراليون Schneider, "Conservatism, Not Interventionism", p. 43.

انتقالهم إلى موقف الاهتمام بالشؤون الخارجية. وحيث إن صناع السياسة قد يتجاهلون آراء العامة في الكثير من قضايا السياسة الخارجية في معظم الأوقات، فإن ثمة قضايا معينة في بعض الأوقات يصبح الجمهور غير المهتم نشطاً بها وفاعلاً ما يستوجب على القادة أن يهتموا. يقول دانييل يانكيلوفيتش، الاختصاصي باستطلاعات الرأي، إن ثلاثة عوامل تؤثر في تحديد مدى أهمية الرأي العام في أية قضية، وهي "حجم أغلبية الجمهور العام لصالح، أو ضد، سياسة معينة، شدة وإلحاحية آرائهم، وما إذا كان يعتقد أن الحكومة مسؤولة عن معالجتها. ويصل الرأي العام إلى نقطة الرجحان عندما تشعر الغالبية الكبرى من السكان أن الحكومة تستطيع، بل يجب، أن تفعل شيئاً في قضية ما"[61]. والحروب التي تسبب معدلات عالية من الخسائر هي من هذه القضايا بكل تأكيد، كما أثبتت ذلك حرب فييتنام وحرب العراق.

ومع أن البحوث الحديثة تشير إلى أن التأرجحات في الرأي العام هي عادة ردود فعل عقلانية لأحداث داخلية أو دولية، إلا أنها قد تقض مضاجع الرؤساء الذين يتصادف وجودهم على رأس السلطة عندما تحدث هذه التقلبات. كما إن تغييرات مفاجئة يحتمل أن تحدث في الرأي العام بعد الانتخابات الرئاسية وقبلها. لهذا قد يجد رئيس تم انتخابه في مرحلة معينة لهذا الرأي العام نفسه يقضي معظم عهد ولايته في مناخ مختلف اختلافاً بيناً[62]. الرئيس جيمي كارتر، على سبيل المثال، فاز في الانتخابات في فترة كانت فيها صدمة حرب فييتنام على أشدها، حين كان الناس عموماً لا يثقون بكل التدخلات الخارجية، ويهتمون بأخلاقية السياسة الخارجية الأمريكية وقد خرجوا لترويض العسكر ووكالة الاستخبارات المركزية. ولكن مع وصوله إلى

(61) Daniel Yankelovich, "Poll Positions: What Americans Really Think About U.S. Foreign Policy," *Foreign Affairs*, 84 (September / October 2005): 12-15.

(62) للاطلاع على شرح كامل لهذا الرأي انظر: Terry L. Deibel, *Presidents, Public Opinion, and Power*, Headline Series # 280 (New York: Foreign Policy Association, 1987) pp. 10-19.

منتصف عهد ولايته صار الناس أكثر خوفاً من روح المغامرة عند السوفيات، وتزايد قلقهم إزاء توريدات الغازولين وأسعاره، وعلى استعداد لزيادة الإنفاق الدفاعي ويطالبون الحكومة بقوة للدفاع عن المصالح الأمريكية في الخارج؛ فكانت النتيجة أن رأى كارتر نفسه مجبراً على اختيار أحد أمرين، إما الحفاظ على سياساته الأولية بالرغم من تراجع التأييد الشعبي لها، أو تغيير مساره تغييراً جذرياً عند منتصف ولايته وبالتالي يعرّض نفسه لاتهامات بعدم الثبات على المبدأ (والواقع أنه فعل بعضاً من ذلك). أما رونالد ريغان، من جهته، فقد انتخب من خلال تلك الحالة التأكيدية الجازمة التي سببت هزيمة كارتر، لكنه ما لبث أن وجد أن الرأي العام قد عاد نحو الوسط في غضون عام أو عامين من بدء ولايته. لقد كانت سياسة المواجهة مع الاتحاد السوفياتي وازدراء مبادرات الحد من التسلح، نقاطاً بارزة مميزة في سياسة ريغان الخارجية الأولى لكنها تراجعت ليحل محلها مقاربات أكثر اعتدالا[63].

الاستقرار والهيكلية في الرأي العام

تؤكد البحوث التي أجريت مؤخراً، أن هذه المؤشرات للتقلب في الرأي العام ما هي إلا ظواهر تبرز على السطح وأن الرأي العام تحت هذا السطح مستقر تماماً؛ فمثلاً يقول بروس روسيت الأستاذ في جامعة يال إن اتهام "الأمزجة المتقلبة للجمهور العام والتغييرات في الرأي بعدم الثبات على الموقف" في السياسات الخارجية للديمقراطيات، هو "تشويه خطير للوقائع: فالرأي العام بخصوص قضايا رئيسية كالأمن لم يكن غير مستقر بتاتاً سواء على مستوى الأفراد أو على المستويات المجتمعة للرأي"[64]. وفي السياق نفسه يعتقد يوجين ويتكوف

(63) بالعودة إلى الفصل الثاني، يلحظ القارئ أن الرأي العام المتغير هو القوة الثانية التي دفعت كلاً من إدارتي الرئيسين كارتر وريغان نحو سياسات مختلفة عن تلك السياسات التي بدأ بها حكم كلٍّ منهما، فكانت الأولى استبدال الافتراضات الأيديولوجية بخصوص البيئة الدولية بالمعرفة القائمة على الخبرة والتجربة.

(64) Russett, *Controlling the Sword*, p. 115.

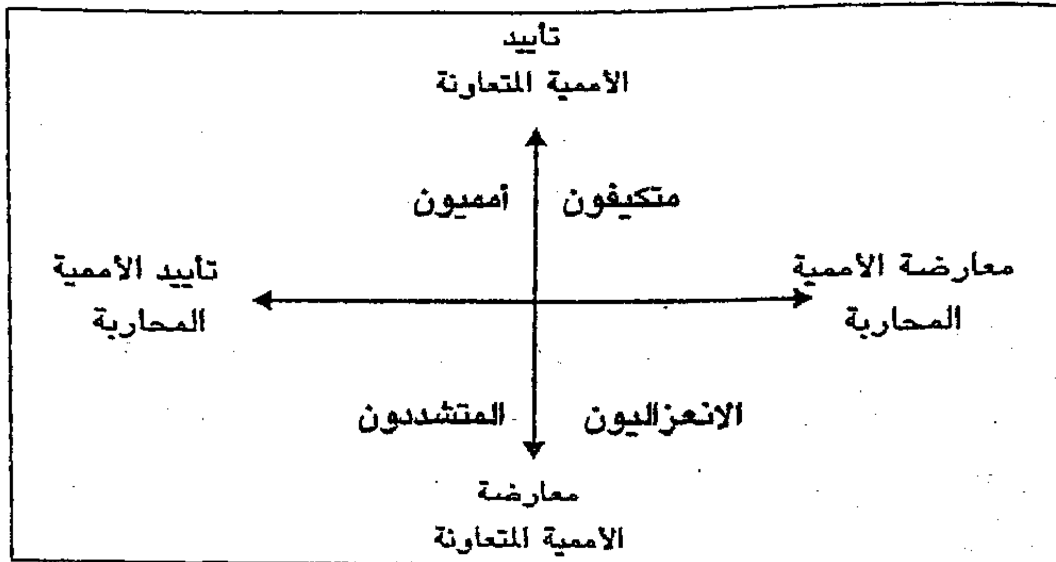
(Eugene Wittkopf)، محلل الرأي العام في السياسة الخارجية، أن مواقف الأمريكيين ليست مستقرة عموماً على مر الزمان فحسب، بل "تشير بوضوح إلى تطور بنيوي وأيديولوجي"، وهو موقف يصعب موازنته مع ذلك الجهل وعدم الاهتمام الواسع الانتشار كما أشرنا آنفاً[65].

ودعماً لهذا الرأي يرى ويتكوف أن الرأي العام في الولايات المتحدة بخصوص السياسة الخارجية مبني على قبول متباين للناس لواحد من نوعين من الأممية، التعاونية والمحاربة. وحيث إن الأمميين الليبراليين والمحافظين الذين تحدثنا عنهم أعلاه يتمايزون في مخاوفهم وغايات السياسة، غير أن هاتين الفئتين يمكن التمييز بينهما بصورة رئيسية طبقاً للوسائل المختلفة التي يحبذونها؛ فالناس في كلتا الفئتين لديهم حس بالمسؤولية الشاملة ويدركون جيداً أن المصالح الحيوية للولايات المتحدة واسعة المدى. لكن الأمميين المحاربين أكثر استعداداً للدفاع بقوة عن المصالح الأمريكية مستخدمين في ذلك الأدوات الأكثر تشدداً في السياسة الخارجية (بما في ذلك التدخل المسلح)، بينما يشعر الأمميون التعاونيون أن دور أمريكا الفاعل يجب أن يستند إلى التعاون مع البلدان الأخرى.

إن الناس وفق مخطط ويتكوف (انظر الشكل 3 ـ 3) يتوزعون في أربع فئات للرأي وذلك بحسب موقفهم المؤيد أو المعارض لهذين "الوجهين للأممية"، وهي:

- **فئة الأمميين**، الذين يؤيدون كلا المقاربتين وهم متعاونون وفي الوقت نفسه محاربون. يؤمنون بتدخل نشط للولايات المتحدة مع خليط من الاستراتيجية التصالحية والاستراتيجية القسرية ويمكن اعتبارهم إلى حد ما يمثلون إجماع الرأي الأممي لما قبل فييتنام ودمج ثقافتي الأمن والعدل معاً.

(65) Wittkopf, *Faces of Internationalism*, p. 14.



الشكل رقم (3 - 3): نموذج ويتكوف للرأي العام

- فئة الانعزاليين، الذين يعارضون كلا وجهي الأممية، ومعها أي صفة لدور أمريكي فاعل على الساحة الدولية.
- فئة المتكيفين، الذين يؤيدون الموقف التعاوني ولكن ضد الموقف المحارب للأمميين.
- فئة المتشددين، الذين يؤيدون المنهجية المحاربة ولكن ضد المنهجية التعاونية نحو العالم.

وقد وجد ويتكوف جراء استخدامه لبيانات أفرزتها دراسات على مدى أربع سنوات جمعها مجلس شيكاغو للعلاقات الخارجية، ربعاً واحداً من السكان كان ثابتاً على رأيه على نحو جدير بالاهتمام في كل واحدة من هذه الفئات ورجوعاً حتى عام 1974. وعليه فإن ثلاثة أرباع العامة هم من أصحاب الفكر الأممي بكل تأكيد[66]. لكن ثلثي هؤلاء الناس "منقسمون بين

(66) يجد ويتكوف علاقة سوسيو- ديمغرافية مثيرة للاهتمام في هذه المنظومات الأربع للمعتقدات، فيقول إن الجمهوريين والمحافظين المحليين متشددون، وإن الديمقراطيين هم من المتكيفين والأمميين وعمال الياقة الزرقاء ذوي الدخل المحدود انعزاليون أو متشددون وهلم جرا. "المتكيفون هم عادة ليبراليون وربما معتدلون لديهم ثقافة جامعية ويقطنون في شرق البلاد. أما المتشددون، من جهة أخرى، فهم محافظون من ذوي الثقافة دون الجامعية، وهم حتى ما قبل

ربع يضم المتكيفين وربع يضم المتشددين، وهذا بدوره يعكس الاهتمام ليس بما إذا كان على الولايات المتحدة أن يكون لها تدخل على الساحة الدولية، وإنما كيف يمكن أن يكون هذا التدخل"(67). ولكن على الرغم من تأكيد ويتكوف على الاستقرار، يبدو ذلك الانقسام بشأن شكل ذلك التدخل في شؤون العالم مؤيداً لنظرة شنايدر إلى تلك الجماعة من اللاأمميين الذين قد يعرقلون استراتيجيات الشؤون الخارجية حين ينشطون، سواءً في اصطفافهم مع المتكيفين ضد التدخل العسكري، أو بانضمامهم إلى المتشددين في معارضتهم للأعمال الباهظة الثمن أو الإجراءات التعاونية المعقدة(68). وقد يظن المرء أن أحداث 9/11، قد حفزت الجمهور غير المهتم كما لم تحفزه أية أحداث أخرى في التاريخ الأمريكي بحيث دفعت اللاأمميين للتحالف مع المتشددين دعماً للحرب في أفغانستان والعراق، وفي ما بعد وبسبب تزايد أعداد القتلى في الجزء المتأخر من الحرب كانت رغبتهم المتزايدة في السلام على الرغم من أن القوة الوفيرة والظاهرة هي التي أسهمت في انخفاض التأييد للحرب.

هذا وقد أشار محللون آخرون إلى أنه لكي يفهم المرء حقيقة هيكلية الرأي العام، يتعين عليه أن يفصل بين بعدين اثنين كانا متداخلين في مخطط ويتكوف بشأن نزعة الحرب ونزعة التعاون، وهي ما إذا كان الناس يوافقون على استخدام القوة العسكرية وضرورة التمييز بين ما إذا كانوا يعتقدون أن

الثمانينيات في الحد الادنى، جمهوريون يقطنون في غرب البلاد أو الغرب الأوسط. وأخيراً، الأمميون الذين ينزعون إلى الاعتدال، قد يكونون ديمقراطيين وربما لديهم ثقافة جامعية لكنهم، في عقد السبعينيات على الأقل، كانوا يتميزون بثقافة الشهادة الثانوية ومن مختلف أقاليم البلاد غير الإقليم الشرقي". Faces of Internationalism, p. 49.

(67) Wittkopf, *Faces of Internationalism*, p. 27.

(68) يقول بروس روسيت بما أن تنوع القضايا المهمة يؤثر تأثيراً متبايناً في هذه الجماعات الأربع فإن من المستحيل على رئيس البلاد أن يشكل ائتلافاً واحداً يدعم استراتيجية الشؤون الخارجية "إذا توزعت الأفضليات في أكثر من بعد واحد لا يمكن أن يكون ثمة ائتلاف مستقر حتى لو بقيت الأفضليات الإفرادية مستقرة نوعاً ما على مدى الزمان، بل سيكون ثمة أكثريات متبدلة (أو دورية بحسب المعنى الفني) مع تحالفات رابحة متباينة (*Controlling the Sword*, pp. 115-116).

التدخل دولياً		يحبذون		يعارضون
نوع التدخل		مستقل	تعاوني	لا احد
		أحاديو الجانب	متعدد الجوانب	انعزاليون
استخدام القوة العسكرية خارج البلاد	نعم	متشددون	أمميون	فعّال
	لا	غير متشددين	متكيفون	مقيد

الشكل (3 - 4): توضيح البعد الخاص بمتعددي الجوانب وأحادي الجانب

على الولايات المتحدة أن تستخدمها بصورة مستقلة أم بالتعاون مع الأمم الأخرى[69]. فهذا التمييز يكشف لنا (انظر الشكل 3 ـ 4) أن الانعزاليين ليسوا على نزعة واحدة، ذلك أن بعضهم يفضل استخدام القوة في حين لا يرغب البعض الآخر بذلك. ويبين لنا أيضاً أن بعض أحاديي الجانب لا يحبذون استخدام القوة العسكرية ولذلك قد لا يعتبرون من المتشددين؛ فهذه الفئات تتيح لنا نظرة بالغة الدقة للرأي العام، إنما عدد الأشخاص في كل فئة يماثل تقريباً العدد الذي أشار إليه ويتكوف. نحو ثلاثة أرباع الأمريكيين يحبذون التدخل دولياً وربع واحد منهم يعارضه فحسب. ومن أولئك الذين يحبذونه ثلث الأمريكيين أحاديو الجانب والثلثان الباقيان متعدد الجوانب. وفي معسكر أحاديي الجانب يوجد متشددون يبلغ عددهم ضعف الأحاديين غير المتشددين أو المناهضين للتدخل العسكري، وفي معسكر متعددي الجوانب

(69) Ronald H. Hinckley, "Measuring National Security Attitudes," Chapter 3 in *People, Polls, and Policymakers* (New York: Lexington Books / Macmillan, 1992) pp. 17-28. See also William O. Chittick, Keith R. Billingsley, and Rick Travis, "A Three - Dimensional Model of American Foreign Policy Beliefs," *International Studies Quarterly* 39 (September 1995): 313-331.

يوجد أمميون أكثر عدداً من المتكيفين، والانعزاليون ينقسمون بالتساوي بين المؤيد والمعارض للتدخل العسكري[70].

تثير هذه الخرائط لهيكلية الرأي العام عدداً من التساؤلات بقدر ما تقدم الإجابات؛ فمثلاً، هل يستطيع المرء التوفيق بين الاستقرار ومنظومات المعتقدات المتطورة التي تتضمنها هذه الهيكلية، وبين ذلك التقلب الظاهر في الرأي وذلك الجهل واسع الانتشار بالشؤون الخارجية؟ وكيف يمكن للناس أن يغيروا آراءهم إذا تغيرت صياغة الأسئلة وفي الوقت نفسه يظلون واضحين ويرفعون أصواتهم بشأن ما قد يسمحون، أو لا يسمحون، للرئيس أن يفعله في السياسة الخارجية؟ في هذا الإطار يقترح يانكلوفتش قائلاً إن المفتاح لهذه المفارقات يكمن في نوعية الرأي العام بخصوص القضية موضوع البحث، التي بدورها تتوقف على ما إذا كان لدى الناس الوقت والفرصة والحاجة للتفكير ملياً بالمسألة، ليحسموا نزاعاتهم وتناقضاتهم بخصوصها أم لا؟ ثم ليتوصلوا إلى ما يسميه "قراراً رسمياً".

يؤكد يانكلوفتش أنه من الخطأ الجسيم تشويه صحة الرأي العام لأنه يفتقر إلى المعلومات أو أن تعزو أسباب تقلبه إلى الجهل، ولا سيما أنه بالرغم من أن رأي الخبير يستند إلى معرفة ثبتت صحتها وينبغي أن يكون متحرراً قدر الإمكان من التحاملات البشرية، فإن الرأي العام يرتكز على نحو صحيح ومناسب على أحكام تتعلق بالقيم والتي تكون فيها الأفضليات الشخصية المحور الرئيسي[71]. لذلك فإن القول إن العامة تفتقر إلى المعلومات المفصلة التي يمتلكها الخبراء في موضوع معين، ليس له أهمية في جودة الرأي. ويبقى الأمر الأكثر أهمية وهو أن جمهور العامة لديه الوقت الكافي لاستيعاب أهمية قضية ما والعمل من خلال المنازعات والتضارب بين

(70) Hinckley, "Measuring National Security Attitudes," p. 23.

(71) انظر: Yankelovich, "Knowledge vs, Opinion", Chapter 4 in *Coming to Public Judgment*.

القيم المتباينة (أو بين القيم والسلوك) التي تثيرها، وللتوصل إلى مجموعة من الآراء تكون شاملة ومتكاملة على نحو معقول ومسؤول (بمعنى أن نتائجها المنطقية مفهومة ومقبولة)[72].

أما الأخطاء في الرأي العام التي تحدثنا عنها آنفاً فربما تكون إشارات لرأي جماهيري لم يتوصل بعد إلى القرار (الحكم) العام. لكن الرأي الجماهيري قد يكون فاقد الشكل وفاتر الشعور. وغير مترابط منطقياً أيضاً حيث يفكر الناس بطريقة مجتزأة في القضايا التي تكون مترابطة جوهرياً. وقد يكون في معظم الحالات متقلباً وعاطفياً حتى حدود التطرف، بمعنى أن أي تغيير في طريقة صوغ السؤال أو الإشارة إلى التكاليف والأخطار، قد يكون لها آثار كبيرة على رد فعل من يستطلع رأيه. أما القرار (الحكم) العام، من جهة أخرى، فهو قرار ثابت، متين ومتناغم داخلياً[73]. ومع أن عملية التوصل إلى القرار (الحكم) العام قد تستغرق سنين أو حتى عقوداً من الزمن في بعض القضايا، فإن ذلك أمر جوهري لصحة عمل الديمقراطية وعافيتها.

كشأن استراتيجية الشؤون الخارجية عينها، كان الجزء الأكبر من الرأي العام في فترة ما بعد فييتنام له صلة بالصراع مع الاتحاد السوفياتي، حتى ليكاد المرء يتوقع حصول تغيرات جذرية مع انتهاء الحرب الباردة. وعلى وجه الخصوص خشي الكثيرون بأنه بسبب عدم وجود خطر يتهددهم، فقد يعود الأمريكيون إلى موقفهم الخاطئ قبل الحرب العالمية الثانية المتمثل بالانعزالية

(72) لذلك فإن المطلوب إجراء ثلاث عمليات للتوصل إلى الحكم العام، وهي: تحريك الوعي، والعمل الشامل الكامل (وهي عملية سيكولوجية يقوم الأفراد من خلالها بحل النزاعات)، والقرار النهائي. Yankelovich, *Coming to Public Judgment,* Chapter 5, 6, 10 and 13.

(73) انظر: Yankelovich, "What is Quality in Public Opinion?" Chapter 2 in *Coming to Public Judgment*. إن رأي النخبة (أو الأصح رأي الخبير) هو في حقيقة الأمر أكثر تقلباً على الأرجح من القرار (الحكم) العام وبخاصة لأنه رأي معتمد على المعلومات أكثر من اعتماده على القيم، ولذلك فهو قابل للتغيير مع تغير المعلومات والمعرفة. Russett, *Controlling the Sword,* p. 117.

والأحادية[74]. لكن ما يلفت الانتباه أن المحللين قد اكتشفوا المزيد من الاستمرارية في تسعينيات القرن العشرين تفوق ما حصل من تغيير وهذا ما يؤكد على استقرار الرأي العام؛[75] فالأمريكيون ظلوا أمميين بخاصة، حيث إن 60 في المئة منهم يريدون لبلادهم أن تؤدي دوراً نشطاً في العالم. وكما حصل إبان الحرب الباردة لم تكن الغالبية تريد للولايات المتحدة أن تؤدي هذا الدور وحدها، بل فضلت الفعل التعاوني والمشاركة في تحمل الأعباء مع البلدان الأخرى وبخاصة إذا استخدمت القوة العسكرية[76]. والأكثر من ذلك أن أولويات الناس بخصوص السياسة الخارجية استمرت على حالها في التعاطي مع الأهداف الذاتية للأمن الشخصي والازدهار الاقتصادي والرفاه الاجتماعي[77]. وتعتبر الأهداف التالية: منع انتشار أسلحة الدمار الشامل؛ منع تدفق العقاقير غير الشرعية؛ حماية فرص عمل العمال الأمريكيين؛ مكافحة الإرهاب الدولي؛ تأمين الإمداد الكافي بالطاقة، الأهداف الخمسة الأولى التي تتصدر قائمة أولويات السياسة الخارجية في نظر العامة عام 1998، وإن أخذت وفق الترتيب المذكورة فيه يجدها 82 في المئة إلى 64 في المئة بالغة الأهمية. وعلى الرغم من الحرية التي يتمتع بها هذا البلد في الانتقال من الهدف السلبي للاحتواء، إلى الأهداف الإيجابية للسياسة الخارجية، فإن الأهداف الغيرية البعيدة عن الأنانية مثل نشر ديمقراطية السوق وتحسين

(74) انظر على سبيل المثال: Arthur Schlesinger, Jr., "Back to the Womb: Isolationism's Renewed Threat," Foreign Affairs 74 (July / August 1995): 2-8.

(75) Eugene R. Wittkopf, "Americans' Foreign Policy Beliefs and Behaviour at the Water's Edge", *International Studies Notes* 22 (Fall 1997): 1-8; Ole R. Holsti, "Public Opinion and Foreign Policy," Chapter 2 in *Eagle Rules?*, Robert J. Lieber, ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), pp. 16-46.

(76) Steven Kull and I. M. Destler, "Putting the Puzzle Together," Chapter 12 in *Misreading the Public: The Myth of a New Nationalism* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999) pp. 249-265.

(77) William Schneider, "The New Isolationism," Chapter 2 in Robert J. Lieber, ed. *Eagle Adrift* (New York: Longman, 1997), pp. 27-28.

مستوى المعيشة في البلدان الفقيرة تظل في أسفل القائمة ولا تحظى بتأييد أكثر من 25 ـ 35 في المئة من جمهور العامة[78].

غير أن ما كان مختلفاً في عقد التسعينيات لا يشكل أكثر من قطرة في تلك الأهمية الشاملة للشؤون الخارجية بالنسبة إلى الاهتمامات المحلية (كما أشرنا إلى ذلك في الفصل الأول)؛ فقد كان ثمة انخفاض حاد في الاهتمام بالأخبار الدولية وحين يطلب إلى العامة تحديد المشكلات الأكثر أهمية في مواجهة الولايات المتحدة نجد نحو 2 ـ 3 في المئة فقط من المستطلع رأيهم في عام 2000، يحددون مشكلة واحدة في السياسة الخارجية (مقارنة مع 10 ـ 20 في المئة إبان الحرب الباردة)؛ فإذا كان الأمريكيون لا يزالون على حالهم من حيث كونهم أمميين، فهم والحالة هذه "أمميون غير مبالين". وحيث إن السياسيين لا يهتمون بأعداد من هم على أي جانب من القضية بقدر اهتمامهم بمدى شدة شعورهم إزاءها، فإن النتائج تكون شديدة العمق على الوضع السياسي للسياسة الخارجية الأمريكية. وحيث إنه لا توجد عقوبة على ذلك يرى السياسيون ما يشجعهم على إهمال وتسييس السياسة الخارجية، في حين تبقى المصالح الخاصة القادرة على تقديم المكافآت لهم قد ازدادت قوة بصرف النظر عن موافقة العامة على برامجهم، ونجد الرؤساء يشق عليهم تولي قيادة الشؤون الخارجية، وفي بعض الأحيان يخسرون أصواتاً في الكونغرس (مثال ذلك عند التصويت على الموافقة على معاهدة حظر التجارب النووية أو دفع الاستحقاقات للأمم المتحدة) كان لديهم فيه تأييد قوي؛[79] ففي هذه الأجواء يمكن خفض الإنفاق الحقيقي على المسائل الدولية بمعدل 40 في المئة، عن ذروة الإنفاق الذي سجل في منتصف الثمانينيات، ومن الممكن التأجيل

(78) John E. Reilly, ed., *American Public Opinion and US. Foreign Policy* 1999 (Chicago, IL: Chicago Council on Foreign Relations, 1999) pp. 16-17.

(79) James M. Lindsey, "The New Apathy," *Foreign Affairs* 79 (September / October 2000): 2-8.

والمماطلة بالسياسات الأممية الشعبية إلى ما لا نهاية له في الكونغرس، وفي يوم الانتخاب يصوت الناخبون لصالح القضايا المحلية ويعيدون انتخاب من أثبتوا مخالفتهم لأفضلياتهم في السياسة الخارجية(80).

الرأي والأحزاب والاستقطاب

لم يكن بعيداً عن توقعات الكثيرين أن تلاشي التهديدات الخطيرة بعد انهيار الاتحاد السوفياتي سوف يؤدي إلى تنامي قوة المؤثرات الداخلية في السياسة الخارجية خلال عقد التسعينيات، مترافقة مع تجديد التأكيد على امتيازات الكونغرس التي وضعت جانباً خلال تلك الأزمة الطويلة للحرب الباردة. ولم يكن بعيداً عن توقعات الكثيرين كذلك أن تتزايد قليلاً أعداد من يؤمنون بالتكيف أو أعداد الأمميين الليبراليين كما تزايدت أعداد اللاأمميين وأشباه الانعزاليين. أما أتباع مدرسة هاملتون فقد واصلوا بنجاح العمل من أجل دفع الامتدادات التجارية في عالم سائر بخطى سريعة نحو العولمة في عهد الرئيس كلينتون، بينما تابع المثاليون من اليسار تأييدهم للتعددية التوكيدية والتدخلات الإنسانية آخذين بمبدأ استخدام الأداة العسكرية التي طالما كانوا يشجبونها إبان الحرب الباردة. وفي غضون ذلك غدا الواقعيون وأتباع مدرسة جاكسون أكثر حذراً لعدم رؤيتهم مصلحة لهم في النزاعات التي حصلت في عقد التسعينيات تتناسب مع تكاليف وأخطار الأسلحة. والجمهوريون الذين يؤمنون بهذه الآراء الأخيرة سيطرت غالبيتهم على الكونغرس عام 1994، وسرعان ما تحدوا الرئيس الديمقراطي في تدخلاته العسكرية وفي سياسة حفظ السلام متعددة الجوانب والدبلوماسية التعاونية. وتبين أن الأمريكيين لم يريدوا عودة الانعزالية ولم يكونوا يشهدون ولادة متجددة لنظام الحزبين في السياسة الخارجية. بل كانت الأحزاب السياسية، بدلاً من ذلك، تعاني المزيد

(80) Kull and Destler, "Putting the Puzzle Together," p. 259.

من الانقسامات بخصوص السياسة الداخلية، وبالتالي صارت تجسد على نحو متزايد أيضاً الانقسامات في السياسة الخارجية.

تعني هذه الحزبية المتزايدة أنه يجب على الخبراء الاستراتيجيين في القرن الواحد والعشرين أن يكونوا على معرفة جيدة بهيكلية ومضمون الرأي العام الأمريكي، وعلى القدر نفسه من الأهمية يجب أن يكون لديهم الإحساس بالطريقة التي تتصل هذه الجماعات والأفكار بالحزبين الديمقراطي والجمهوري؛ ففي الولايات المتحدة ينضم المواطنون إلى الأحزاب لأسباب تعود إلى مواقفهم من القضايا الداخلية. والناس ليبراليون أو محافظون في ما يتعلق بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية، لكن بعض هؤلاء قد يكونون ليبراليين في قضايا اقتصادية ومع ذلك محافظين في قضايا اجتماعية (ولنقل إنهم شعبيون)، بينما يعتبر آخرون محافظين في قضايا اقتصادية ولكن أحراراً في قضايا اجتماعية (ولنطلق عليهم تسمية "مؤيدين للحرية" متحررون)[81]. لكن هذه الانقسامات لم تكن ذات أهمية في نظر الخبراء الاستراتيجيين المتخصصين بالشؤون الخارجية في عقد الخمسينيات وأوائل الستينيات من القرن العشرين، ذلك أن الأحزاب السياسية الكبرى في أمريكا كانت آنذاك بمثابة منظمات "الخيمة الكبيرة" التي تضم تنوعاً داخلياً واسعاً بخصوص السياسة المحلية. أما في الفترة التي أعقبت حرب فييتنام، فقد باتت الأحزاب وعلى نحو تدريجي أكثر تجانساً سياسياً، وتطرفاً عقائدياً، ومتوزعة جغرافياً، وهذا تطور له تداعياته العميقة على البيئة المحلية لاستراتيجية الشؤون الخارجية.

وفي ما يلي وباختصار وصف لما حدث. كان الحزب الديمقراطي وعلى مدى عقود طويلة من السنين مرتبطاً بالحركة العمالية الأمريكية، فكان احتضانه للجماعات الأخرى من المحرومين في المجتمع الأمريكي ما جعله

(81) Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, erv. Ed. (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2004), p. 153.

ليبرالياً في القضايا الاجتماعية والاقتصادية على حد سواء. لكن ليبراليته تلك انكمشت قليلاً منذ الحرب الباردة حيث انتقل ولاء "الجنوب الصلب" وخسارة هذه المنطقة المعروفة بمواقفها المحافظة عموماً لصالح الحزب الجمهوري المحافظ، كما جعل الحزب الديمقراطي حزب اليسار العقائدي الذي تركزت قوته في الشمال الشرقي المتحضر والشمال والساحل الغربي. أما الحزب الجمهوري فقد كان دوماً حزب رجال الأعمال (بما في ذلك التجارة والتمويل الدوليين) يحافظ على الموقف المحافظ في القضايا الاقتصادية. ولكن كان من شأن اعتناق القواعد الشعبية في الحزب للمسيحية الإنجيلية، وبالتالي ظهور المحافظة الأيديولوجية التي جاء بها رونالد ريغان إلى قمة الحزب، أن مال الحزب إلى اليمين مباشرة في القضايا الاجتماعية. وهكذا انشق عن الحزب الجمهوري معظم التقدميين في الغرب الأوسط والمعتدلين في الشمال الشرقي في هذه القضايا، فأصبح الحزب حزب اليمين والحزب الوحيد في الجنوب الريفي الذي لم يعد الجنوب الصلب وكذلك في سلاسل الجبال الغربية.

وبينما كانت هذه التحولات تتفاعل لتظهر إلى الوجود، كانت الدراسات التي أجريت على القادة الحكوميين وقادة القطاع الخاص تشير بقوة إلى العلاقات التبادلية بين الأيديولوجية المحلية والهوية الحزبية. ومع انتصاف التسعينيات على سبيل المثال تبين أن 78 في المئة من زعماء الجمهوريين هم من المحافظين و4 في المئة فقط ليبراليون، في حين كانت نسبة الليبراليين في صفوف الحزب الديمقراطي 68 في المئة، و 6 في المئة فقط محافظين[82]. يستنتج هانز نويل أستاذ العلوم السياسية في جامعة كاليفورنيا

(82) Ole R. Holsti, "Continuity and Change in the Domestic and Foreign Policy Beliefs of American Opinion Leaders," paper prepared for the American Political Science Association Annual Meeting, Washington, DC: August 1997, p. 24. Used by permission; see also Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, pp. 193 - 196.

ـ لوس أنجلوس من هذه الدراسات "أن هذه التحولات قد استغرقت 40 إلى 50 عاماً لكيّ تظهر للوجود. بيد أن الانقسام الأيديولوجي في أمريكا ـ الذي لا يمكن اعتباره شيئاً جديداً ـ قد اصطف الآن مع الانقسام الحزبي"[83]. هذا وقد وجد الباحثون أيضاً تماثلاً وثيقاً بين الأيديولوجية المحلية والرأي الخاص بالسياسة الخارجية. وهكذا، تبين أن النمط السائد لآراء الزعماء بخصوص السياسة الخارجية كان في العام 1996 كما يلي:

"نمطاً يدل على اختلافات واسعة جداً بين الليبراليين [المحليين] والمحافظين، حيث يكون الشعبيون المتحررون في الوسط. وكانت أكثر الثغرات اتساعاً في أهداف كهذه [للسياسة الخارجية] مثل حماية البيئة والتعاون الاقتصادي الدولي، الحد من التسلح وتقوية الأمم المتحدة وتحسين مستويات المعيشة في البلدان النامية وحقوق الإنسان ـ وهذه كلها تمثل أعلى المراتب عند الليبراليين ـ والتفوق العسكري ومكافحة المخدرات والهجرة غير الشرعية، وهي أهداف احتلت المراتب العليا في أولويات المحافظين"[84].

وهذا يعني بعبارة أخرى أن 68 في المئة من الذين عُرفوا بالمتكيفين كانوا ليبراليين في القضايا الداخلية، وأن 82 في المئة من القادة المتشددين كانوا محافظين[85]. وحيث إن الانقسامات الأيديولوجية المحلية تتخذ اصطفافاتها بحسب الهويات الحزبية، أي بما أن معظم الديمقراطيين ليبراليون، ومعظم الجمهوريين محافظون، تصبح الانقسامات بشأن السياسة الخارجية انقساماً

(83) Quoted in David Von Drehle, "Political Split is Pervasive," *Washington Post* (April 25, 2004): A10.

(84) Holsti, "Continuity and Change", p.22.

(85) يبدو أن التكوين الخاص بالأمميين والانعزاليين في ما يتعلق بالأيديولوجية المحلية هو تكوين واحد إلى حد بعيد.

ديمقراطياً جمهورياً[86]. وهذا ما دعا محلل الرأي يانكلوفتش للقول في عام 2005، إن "الأمريكيين متمحورون في أقطاب في السياسة الخارجية مثلما هم كذلك في السياسة الداخلية[87]." والواقع أن إحدى دراسات علم الدلالات والهوية الحزبية قد وجدت أن التأييد لسياسة خارجية جازمة بما في ذلك الأحادية والجاهزية لاستخدام القوة كان السمة البارزة الوحيدة في السياسة الخارجية والسياسة المحلية التي تميز الجمهوريين عن الديمقراطيين أفضل تمييز[88].

تأثير الاستقطاب الحزبي

ما لا شك فيه أن لهذا الاستقطاب الحزبي نتائج لا تصب في مصلحة استراتيجية الشؤون الخارجية؛ فقد رفع من درجة التوتر الذي يشعر به أي رئيس إزاء مقتضيات قيادة حزبه ومقتضيات قيادة البلاد في الشؤون الخارجية. ولكي يحتفظ الرئيس، أي رئيس، بمنصبه يتعين عليه أن يختار الغايات والوسائل التي تجذب إليه ما يسمى بـ "قاعدة" النشطاء في حزبه، والذين عادة يكونون أكثر تطرفاً أيديولوجياً من أعضاء الحزب العاديين. غير أنه لكي ينجح في قيادته للسياسة الخارجية، سوف يحتاج عادة إلى تأييد أكبر من ذلك بكثير ولا يمكن الحصول عليه إلا من خلال تبني استراتيجيات الوسط التي تجذب إليها المستقلين والمعتدلين من الحزب الآخر، لكنها قد لا ترضي أقرب المقربين من أنصاره. وثمة نتيجة أخرى لذلك، تتمثل في عدم تشريع الحلول الوسط كوسيلة مشرّفة للتعاطي مع الخلافات في السياسة.

(86) وهذا أيضاً تطور جديد في الولايات المتحدة. وفي سنوات العقود الأولى التي أعقبت الحرب العالمية الثانية لم تكن الخلافات بشأن السياسة الخارجية متوافقة مع الانقسامات الحزبية، بل كانت مواقف الحزبين بخصوص السياسة الخارجية متقاربة جداً من بعضها البعض، حتى إن المستقلين كانوا يتحازون لجانب أو آخر منهما ولم يكونوا في الوسط بينهما Ole R. Holsti, "Public Opinion and Foreign Policy", p. 35.

(87) Yankelovich, "Poll Positions", p. 2.

(88) "غدت التوكيدية الجازمة في الشؤون الخارجية تميز الناخبين المؤيدين للحزب الجمهوري عن الناخبين المؤيدين للحزب الديمقراطي." *Beyond Red Versus Blue: The 2005 Political Typology* (Washington, DC: Pew Research Center for People and the press, May 10, 2005), p. 1-5.

وهذه مشكلة حادة داخل الكونغرس وفي ما بين الكونغرس والسلطة التنفيذية، وعلى وجه الخصوص داخل مجلس النواب حيث أدى تقسيم المناطق إلى وحدات انتخابية على أساس حزبي، إلى تشكل فاضح لدوائر انتخابية متجانسة أيديولوجياً؛ فصارت هذه المناطق الانتخابية تجنب المرشحين الذين يعتبرون مؤمنين حقاً وتشجعهم لأن يكونوا مقبولين لدى المتطرفين؛ فهؤلاء الرجال والنساء غير جاهزين أو حتى قادرين على استيعاب آراء الغير حين يأتون إلى واشنطن[89]. غير أن استبدال المعتدلين بالمتطرفين يعني أن الرؤساء الذين يريدون قيادة البلاد وليس الحزب فحسب والذين ينتمون إليه في ميدان الشؤون الخارجية سوف يتعرضون لمشاق كبيرة في عملهم هذا وبدعم أكيد من السلطة التشريعية.

ليست قصة الانقسامات الحزبية بشأن السياسة الخارجية هي القصة بكاملها. عندما أصبحت الأحزاب أكثر تميزاً في عقائدها وأيديولوجياتها، أصبحت هويتها ومبررات وجودها أكثر أهمية عند أعضائها وأكثر أهمية أيضاً في تميز الحزبين. ومع أن المهام التي تتخذها الأحزاب كشعارات لها تركز على السياسة الداخلية أكثر من الشؤون الخارجية، فإنها بذلك تكون قد دخلت مباشرة إلى واقع عالم ما بعد الحرب الباردة، فارضة على كل حزب معضلات حادة (على الرغم من اختلافها وتباينها) ما أدى إلى انقسام الحزب الواحد إلى معسكرين مختلفين بخصوص السياسة الخارجية[90]. وهكذا صبغت الحزبية بألوان الفئوية.

(89) "...أصبحت المؤتمرات الحزبية على كلا جانبي الكابيتول أكثر تلاحماً داخلياً وأكثر تفرقاً عن بعضها فلسفياً". David S. Proder, "Don't Bet on Partisan Niceties," *Washington Post* (January 1, 2003): A19. Also Brian Faler, "Redder Reds, Bluer Blues Tilting the Senate," *Washington Post* (January 9, 2005): A4.

(90) تم التوسع قليلاً في البحث التالي في الفصل الذي كتبته في كتاب Donald R. Kelley, *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy* (Fayetteville, AK: University of Arkansas Press, 2005), pp. 66 - 72.

المهام العقائدية للحزب الديمقراطي، على سبيل المثال، مفعمة بالشفقة والرأفة وإعادة توزيع الثروة، والناس ينضمون إلى هذا الحزب لأنهم يريدون الاستعانة بالحكومة في سبيل مساعدة المحرومين والتخفيف من المعاناة البشرية ورفع الظلم عن المضطهدين. والنتائج الطبيعية لهذا الموقف أن تكون الحكومة جزءاً من الحل للمشكلات الوطنية وأن تدخلها في السوق الحرة ضروري بل ومرغوب. ولكن بما أنه حزب قائم على الرأفة والأقل حظاً، يجد أعضاؤه صعوبة بالغة في التمييز بين معاناة الأمريكيين ومعاناة الأجانب، الذين وهبهم خالقهم حقوقاً مشروعة لا يجوز التنازل عنها ويجب أن يكونوا من وجهة نظرهم جزءاً من المجتمع المحب للخير. ومن هنا نجد أن المعاناة التي انتشرت وظهرت على نطاق واسع في عالم ما بعد الحرب الباردة، كانت سبباً في انقسام هؤلاء الأمميين الليبراليين إلى فئتين، حيث فئة المثاليين يريدون تطبيق مبررات وجود الحزب على الصعيد الدولي في أماكن مختلفة مثل الصومال وهاييتي ورواندا والبوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية، وفئة البراغماتيين الذين كانوا أكثر إحساساً بمحدودية موارد الحكومة ووقتها، والطبيعة باهظة التكلفة لتلك التدخلات والأخطار التي لا تختلف عن أخطار حرب فييتنام التي تسببها العمليات العسكرية، وهذه جميعاً تتعارض مع البرامج المحلية المهمة (انظر الشكل 3 ـ 5). وقد كان بيل كلنتون، حين كان حاكماً لولاية جنوبية صغيرة لا يملك الكثير من الخبرة والاهتمام بالسياسة الخارجية، متأثراً بالمثاليين الذين عاصروا الرئيس كارتر والذين كانوا في إدارته وفي الكونغرس في السنوات الأولى من حكمه[91]. ولكن ما أن تعرضت برامجه المحلية الكبرى للتعطيل حتى أدار فكره الغظيم نحو الشؤون الخارجية، واعتمد مقاربة براغماتية، وأقر باعترافه بأننا "لا يمكن أن نقحم أنفسنا في كل مشكلة نهتم بها فعلاً"[92].

(91) والأمثلة على ذلك مستشار الأمن القومي أنتوني ليك، ووزير الخارجية وارن كريستوفر، والمؤتمر الحزبي الأسود في الكونغرس.

(92) من ملاحظات أبداها الرئيس أمام مركز نيكسون للسلام والحرية في فندق ماي فلاور(Mayflower)، واشنطن العاصمة في 1995/3/1.

الجمهوريون		الديمقراطيون	
محافظون جدد	واقعيون	براغماتيون	مثاليون
أحاديون		أممـيـون	تعدديون

الشكل (3 - 5): توزع الفئات بما له صلة بالشؤون الخارجية في الحزبين الديمقراطي والجمهوري

لكن الجمهوريين واجهوا مشكلة أخرى. كان بيان مهامهم ينص على تشجيع تكافؤ الفرص بدلاً من النتائج وضمان ملعب مستوٍ يتنافس فيه من هم جديرون بالمكافأة والتقدير، والذين يعتبرهم الحزب ركناً أساسياً لعظمة أمريكا. والنتائج الطبيعية لهذه المهمة، هي أن الحكومة جزء من المشكلة، وليست جزءاً من الحل وأن تدخلها في السوق الحرة غير ضروري ولا هو مرغوب. وفي ميدان الشؤون الخارجية ينزع الجمهوريون تقليدياً لرؤية ديناميكية السياسة الدولية من المنظار نفسه الذي من خلاله يرون شكل الحكم المحلي: أي ميدان تنافس البقاء فيه للأصلح والأنسب. كان الواقعيون في مواجهة المثالية عند الديمقراطيين يرون الصراع القائم على القوة في نظام فوضوي أمراً أساسياً في السياسة الدولية. لكن نظرتهم هذه لكيفية حصول الأحداث في العالم تركت لديهم معضلة في كيفية التعامل مع ذلك التوجه المضاد الظاهر في عالم ما بعد الحرب الباردة، والمتمثل بتنامي العولمة وتزايد الاعتماد المتبادل وتأكيده على التعاون بدل المنافسة. وحيث كانت الانقسامات عند الديمقراطيين مسألة درجات، نجد أن المعضلة التي أثارها لهم بيان مهامهم، إلى جانب ذلك التوجه المختلف أصلاً للأعضاء الجدد في الحزب، قد أفرز انقساماً أكثر وأشد عمقاً، حتى لنكاد نرى حزبين جمهوريين وليس حزباً واحداً؛ ففي الشؤون الداخلية كان لهذا الانقسام علاقة بأي الأمرين أكثر أهمية، المسائل الاقتصادية أم المسائل الاجتماعية، وكان

أيضاً بين أنصار المشاريع الاقتصادية والمحافظين الاجتماعيين[93]. وفي ميدان السياسة الخارجية تجد أسباب الانقسام في الواقعية مقابل المثالية في ما يتعلق بالغايات، من جهة، ومن جهة أخرى بخصوص الأممية التعاونية مقابل الأحادية في ما له صلة بالوسائل (انظر الشكل 3 ـ 5)[94].

غير أن الحزب الجمهوري القديم يحتفظ بذهنية الإنسان الواقعي. كان متشككاً في إمكانية تغيير العالم بأية طريقة جوهرية، فظل على قناعته بأنه يمكن إدارة النزاع وحماية الدولة من خلال مهارة إدارة شؤون الأمة والاهتمام الجيد بادخار قوة أمريكا. وحيث إن أعضاء الحزب كانوا حذرين من المشاريع الحكومية الكبرى والطموحة، فقد كانوا أيضاً حذرين في السياسة الخارجية ويفضلون تحديد الأهداف ضمن نظرة ضيقة نوعاً ما لما تقتضيه المصالح القومية. كانوا واقعيين في ما له صلة بالغايات، لكنهم أمميون تعاونيون في الوسائل، يريدون كسب القوة من حلفائهم ومستعدون للحلول الوسط إلى حد ما بخصوص الأهداف الأمريكية القصوى إذا أمكن بذلك تحقيق الأمور الجوهرية الأساسية بكلفة وأخطار أقل. باختصار، هم يحلون المشاكل التي تسببها العولمة في عالم دارويني النزعة، من خلال قيادة أمريكا للنظام الدولي ومؤسساته؛ فهذا النوع من الواقعية الأممية كان المقاربة التقليدية للجمهوريين لدى فريق نيكسون/كيسنجر، وكذلك لدى الرئيس جورج بوش الأب، ومستشاره للأمن القومي برينت سكاوكروفت الذي قبل ببعض التسويات بخصوص الأهداف الأمريكية في حرب الخليج عام 1991، لكي يبقى التحالف الدولي العريض على حاله، ولأنهما كانا يعتقدان أن غزو العراق بهدف الإطاحة بصدام حسين سيكون أكثر تكلفة وأخطاراً مما يستحق[95].

(93) اعتمدنا في هذا التمييز على مركز (Pew Center)، وكتابه: *Beyond Red Versus Blue*.

(94) للاطلاع على المزيد بخصوص انقسام الحزب الجمهوري بين الواقعية ومثالية المحافظين الجدد انظر: Gideon Rose, "Present Laughter or Utopian Bliss?" *National Interest* 58 (Winter 1999/2000): 41-47.

(95) لمعرفة الشرح الحديث للنظرة الأممية الواقعية للعالم عند برينت سكاوكروفت انظر: Jeffrey

لكن الحزب الجمهوري الجديد مثالي من حيث الغايات وأحادي في ما يتعلق بالوسائل. هو حزب رونالد ريغان وريتشارد (ديك) تشيني وكوندوليزا رايس وجورج دبليو بوش، الذين جاؤوا بنا إلى حرب العراق الثانية. غير أن ما يدعو للسخرية، أن مقاربته المميزة للسياسة الخارجية كانت قد شحذت وصقلت في أواسط التسعينيات عبر المعارضة الأحادية من جانب الكونغرس ذي الأغلبية الجمهورية لمثالية الديمقراطيين اليسارية؛ فهؤلاء الجمهوريون الجدد لم يروا سبباً معيناً يدعو الولايات المتحدة لاعتماد سياسة خارجية تدخلية في عالم يخلو من التهديدات الخطيرة، وكانوا على قناعة أن المعاهدات والمؤسسات الدولية تشكل خطراً على السيادة الأمريكية. ثم، حين كبرت القوة الأمريكية في التسعينيات صاروا على قناعة أن الولايات المتحدة قد باتت قوية جداً حتى إنها تستطيع أن تتبنى النظرة القصوى لما تقتضيه المصالح القومية وتحقق أهدافها دونما مساعدة من الدول الأخرى. من أجل ذلك خفضوا كثيراً من الأدوات غير العسكرية لحكم البلاد، وعطلوا الجهود التعاونية التي بذلتها إدارة الرئيس كلينتون في سبيل حفظ السلام والمساعدات الإنسانية(96).

غير أن الحزب الجمهوري الجديد ليس أحادياً في ما يتعلق بالوسائل فحسب، فهو أيضاً مثالي من حيث الغايات؛ فقد أكد من يدعون بـ المحافظين الجدد في هذا الحزب أن إدارة النزاع غير كافية، وبخاصة بعد حصول أحداث 9/11، حيث توجد وحوش ضارية طليقة في العالم تشكل أخطاراً مميتة للولايات المتحدة ويجب القضاء عليها. وأكثر من ذلك يعتقد هؤلاء المثاليون الجمهوريون أن النظام الدولي يمكن تغييره تغيراً أساسياً بغية خلق عالم يتمتع بالسلم، وأن الطريقة لذلك تتمثل في تغيير الأشكال الداخلية للحكم في البلدان الأخرى لتصبح

.Goldberg, "Breaking Ranks," *New Yorker* (October 31, 2005): 54-65

(96) أتحدث عن هذه المعارك بالتفصيل في كتابي بعنوان *Clinton and Congress: The Politics of Foreign Policy* من سلسلة Headline Series 321 (New York: Foreign Policy Association, Fall 2000).

أشكالاً ديمقراطية؛ فهم من مدرسة ولسون اليمينية، وهذا يعني أنهم يرفضون تأكيده على المؤسسات الدولية لكنهم مصممون على جعل العالم أكثر أماناً من خلال الديمقراطية وبالقوة العسكرية إن لزم الأمر(97). وكما قال الرئيس جورج دبليو بوش في خطابه عند بداية ولايته الثانية "إن بقاء الحرية في بلادنا يعتمد اعتماداً متزايداً على نجاح الحرية في البلدان الأخرى. والأمل الأفضل للسلام في عالمنا يتمثل في توسع الحرية في العالم أجمع".

الاستراتيجية تبدأ في الداخل

هكذا إذاً، هي البيئة السياسية المحلية التي يتعين على خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية العمل من خلالها، وهي بيئة تتسم بتزايد الاستقطاب بخصوص السياسة الخارجية بين الحزبين، وكذلك الانقسامات الفئوية داخل كل حزب منهما. والصورة التي قدمناها آنفاً للسياسة الأمريكية والرأي العام، تشير إلى أنه يتوجب على الاستراتيجيين، وفي القضايا التي تحظى باهتمام عام في الحد الأدنى، أن يتعاملوا بحرص وحذر مع البيئة المحلية، ويوجهوا نظرتهم الأولية من وراء الاستراتيجيات المقترحة ليروا ما إذا كان عدد كاف من الأفراد مرشحين لاتباعها. ويتعين عليهم أيضاً أن يأخذوا بنظر الاعتبار، من جملة أشياء أخرى، كيف يمكن لجمهور غير مهتم أن يشارك في قضية

(97) من المصادر المهمة حول المحافظين الجدد نذكر: Nicholas Lemann, "Without a Doubt", *New Yorker* (October 14 & 21, 2002): 164-179; Elizabeth Drew, "The Neocons in Power," *New York Review of Books 50* (June 12, 2003); Francis Fukuyama, "The Neoconservative Moment," *National Interest* 76 (Summer 2004): 57-68; Charles Krauthammer, "An American Foreign Policy for a Unipolar World," *AEI Irving Kristol Lecture* (February 10, 2004); James Mann, *The Rise of the Vulcans* (New York: Viking, 2004); Henry R. Nau, "No Enemies on the Right." *National Intreset 78* (Winter 2004/05): 19-28; Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (New Haven, CT: Yale University Press, 2006.

من قضايا السياسة حين تتطور الأحداث، وما إذا كان اللاأمميون قد يتحولون نحو الاصطفاف مع واحدة أو أخرى من مدارس الأمميين ليعوقوا (أو يؤيدوا) إجراءاتها. يتعين عليهم أن يفكروا كيف تكون ردود أفعال أتباع منهجيات جيفرسون أو ولسون أو هاملتون أو جاكسون، إزاء الأحداث، وأي العناصر في الثقافة الاستراتيجية لها علاقة بمسار الأحداث الذي يخططون له. وعليهم أيضاً أن يتأكدوا من معرفتهم للمسائل التي توصل الجمهور العام إلى حكم فيها وأن يوائموا بين مقاربتهم مع تلك الآراء التي درسوها. كما يتعين عليهم وبكل تأكيد أن يحاولوا توقع كيف تكون رؤية الفئات داخل الأحزاب لمبادراتهم، وما هو مدى القوة داخل الكونغرس وما إذا كان التأييد يمكن حشده على أساس حزبي أم عبر الفئات والفصائل داخل الأحزاب. لكن الأهم من ذلك كله أن عليهم أن يفهموا أن الرأي العام في الديمقراطيات حين يهتم بقضايا مهمة جداً، فهو قوي التأثير في سعيه إلى الحصول على ما يريد[98]؛ فالرؤساء، حتى الأكثر شعبية منهم، ومهما بذلوا من جهود لا يستطيعون التأثير في استطلاعات الرأي بأكثر من 5 ـ 10 في المئة في الاتجاه الذي يريدون، وأما المحاولات على مستوى القيادة التي يبذلها الرؤساء ذوو الشعبية ذات المعدلات التي لا تتجاوز 50 في المئة، فتكون عموماً محاولات غير ذات جدوى أو حتى سيئة النتائج[99]. وكما قال إبراهام لنكولن "مشاعر الأمة هي كل شيء، إذا كانت مشاعرهم معك لن يخفق شيء تفعله، وإن لم تكن معك لا شيء ينجح"[100]. وحديثاً قيلت العبارة: "إذا الشعب كان القائد فعلى القادة أن يتبعوه"[101].

(98) [illegible] الاختلافات طويلة المدى بين الرأي العام والسياسة الخارجية الرسمية أمر نادر، Russett, *Controlling the Sword*, pp. 128-157.

(99) Russett, *Controlling the Sword*, p. 102.

(100) في السجال بين لنكولن ودوغلاس بتاريخ 21/8/1858، كما ورد في Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, p. 3[illegible].

(101) ملصقة وضعت على إحدى السيارات في العاصمة، أواخر عام 1992.

والخبير في استراتيجية الشؤون الخارجية وحيث إنه عضو في الأقلية المهتمة والنشطة سياسياً، يجب أن يدرك أن قادة الرأي هم جماعة من الأفراد لديهم آراء قد تختلف كثيراً عن آراء جمهور العامة العريض؛[102] فمثلاً كان نحو 97 ـ 99 في المئة من قادة الرأي يؤيدون بل ويحبذون وعلى مدى عشرات السنين تدخلاً نشطاً للولايات المتحدة في العالم. وهذه نسبة تفوق كثيراً نسبة الجمهور العام[103]. وفي الوقت نفسه "يبدو أن العالم قد بات مكاناً يخيف العامة أكثر مما يخيف القادة"، وبخاصة حين يتعلق الأمر بالتهديدات المحدقة بالأمن الشخصي والازدهار مثل الإرهاب والمنافسة في الأعمال ذات الأجور الزهيدة والهجرة والمخدرات والأخطار البيئية[104]. وبالمثل، حين يتعلق الأمر بالأهداف، يضع قادة الرأي أولوية متدنية عما يضعه جمهور العامة في مواضيع البرامج المحلية وهم أقل اهتماماً (بنسبة لا تقل عن 50 في المئة) في استخدام السياسة الخارجية خدمة لمصالح البلاد الاقتصادية من خلال حماية فرص العمل الأمريكية أو دعم الأعمال التجارية الأمريكية خارج حدود البلاد. وقادة الرأي أكثر ثباتاً من العامة في الوقوف إلى جانب حرية التجارة[105]. وأما بالنسبة إلى الأدوات، فإن القادة أكثر تأييداً من المواطن الأمريكي العادي في تقديم المساعدات الخارجية[106]

(102) هذه الأنماط الثابتة كشفتها سلسلتان لاستطلاعات الرأي الخاصة بالقادة، تُجرى كل أربع سنوات، وقد بدأت في منتصف السبعينيات. انظر استطلاعات الرأي لمشروع Holsti and Rosenau Foreign Policy Leadership Project للانتخابات الرئاسية منذ عام 1976، وكذلك استطلاعات الرأي لـ Chicago Council on Foreign Relations التي أخذت في السنوات ما بين الانتخابات منذ عام 1974، ونشرت في السنوات التالية بعنوان: *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*.

(103) Marshall M. Bouton and Benjamin S. Page, *Worldviews 2002: American Public Opinion and Foreign Policy* (Chicago IL: Chicago Council on Foreign Relations, 2002) p. 69.

(104) Bouton and Puge, *Worldviews 2002*, p. 70.

(105) Bouton and Puge, *Worldviews 2002*, p. 72; Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005*, p. 29.

(106) Bouton and Puge, *Worldviews 2002*, p. 71

لكن اللافت أنه كلما ازداد علم الناس ومعرفتهم ازداد التقارب بين آرائهم وآراء قادة الرأي، وهذا ما يشير إلى أن الجهل وليس القيم هو السبب الكامن وراء هذه الاختلافات(107).

وعموماً تدل مجموعات استطلاعات الرأي الأكثر عمقاً والتي أخذت في العقود الثلاثة الأخيرة من السنين، أنه على الرغم من وجود توافق بين العامة والقادة بخصوص القسم الأكبر من السياسة الخارجية، "فقد كان القادة على خلاف مع أغلبية المواطنين في خُمْس واحد فحسب من أسئلة الاستطلاع، وكان لديهم مواقف مختلفة جداً في ما يقرب من ثلثي هذه الأسئلة. وربما يخلص المرء من هذا إلى نتيجة مفادها أن على القادة أن يحسنوا القيام بواجبهم وذلك إما بتثقيف العامة أو باتباع أفضلياتهم(108). يقول صاموئيل هانتنغتون، إن النخبة الأمريكية قد غدت متعددة القوميات أو عالمية التوجه، حيث يريد الذين على اليسار أن تصبح الولايات المتحدة مثل العالم أجمع، بينما يريد اليمينيون أن يغيروا العالم ليصبح مثل الولايات المتحدة. لكنه في الوقت نفسه يؤكد أن معظم الأمريكيين العاديين يريدون لبلدهم أن يبقى كما هو، متميزاً، يتبع معاييره الأخلاقية والثقافية الخاصة به(109). وسواءً كان هذا التعميم صحيحاً أم لا، فإن الاختلافات بين النخب وجمهور العامة التي تحدثنا عنها أعلاه يجب أن تنبه

(107) لكن لا بد من القول عموماً إنه كلما ازدادت معرفة الناس بالأحداث العالمية يزداد ميلهم نحو الأممية ويزداد تأييدهم لدور قيادي مشترك للولايات المتحدة. أما الجهل، من ناحية أخرى، فهو متلازم مع رؤية الإرهاب ظاهرة متزايدة، والعالم بأنه معرض للأخطار ويريد للولايات المتحدة أن تبقى الأولى في العالم عسكرياً، ويزداد التأكيد على الاهتمام بأمريكا أولاً وبخاصة حماية فرص العمل الأمريكية. Andrew Kohut and Walter Russell Mead. *America's Place in the World 2005* (Washington, D.C. and New York, Pew Research Center for the People and the Press and Council on Foreign Relations, 2005) pp. 31-33.

(108) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, p. 69.

(109) Samuel P. Huntington, "Dead Souls: The Denationalization of the American Elite," *National Interest* 75. (Spring 2004): 5-18. وهكذا نجد أن هانتنغتون يحدد ثلاثة بدائل لعلاقة الولايات المتحدة مع العالم: عالمية (كونية) أمريكا تصبح العالم؛ إمبراطورية: العالم يصبح أمريكا؛ وطنية: أمريكا تبقى أمريكا.

خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية إلى عدم الخلط بين أفضلياتهم وأفضليات الأمة.

ولكن، يتعين على هؤلاء الاستراتيجيين أن يبتعدوا عن الافتراض أن البيئة المحلية فيها الكثير من التقييد ولا تعطي حيزاً للحركة؛ ففي كثير من القضايا حيث يكون الرأي الجماهيري غير متشكل بعد، يستطيع القائد أن يساعد الناخبين في العثور على المسار الصحيح إذا هو التقى مع الناس في قيمهم وما يشغل تفكيرهم وقدّم لهم الخيارات الحقيقية وتمكّن من إتاحة الوقت الكافي لهم ليتدارسوا تلك الأمور ذات الصلة[110]. وحيث يحسم الناس أمرهم، فقد يكون قرار (حكم) العامة الناتج أقل تقييداً للاستراتيجي من الأساس المتين للعمل؛ فمثلاً، على الرغم من التباينات في قوة الأممية، واختلافات الرأي حيال التدخل الأمريكي دولياً، وما إذا كان سيتم ذلك بطريقة تعاونية أم أحادية، وبأسلوب المحارب أم بأسلوب المتحفظ؟ يبدو أن معظم الناس قد توصلوا إلى حكم (قرار) حول الفكرة القائلة إنه "في عالم اليوم المتسم بالاعتماد المتبادل لا تستطيع الولايات المتحدة أن تدير ظهرها إلى باقي دول العالم"[111]. فإذا كان الوضع كذلك، فإن هذه الحقيقة على جانب كبير من الأهمية ذلك أنها تعني أن المخاوف التي كثر الحديث عنها حول الانعزالية هي مخاوف لا أساس لها من الصحة، حتى في هذه الآونة التي عمل الإرهاب على رفع تكاليف التدخل على الساحة الدولية[112].

وعلاوة على ذلك، يوجد اتفاق في الرأي بين معظم المحللين أن الرأي العام يتيح للرئيس حرية حركة في الشؤون الخارجية أكثر مما يتيحها في السياسة الداخلية؛ فالرأي العام في قسمه الأعظم يضع معايير عريضة للقادة في هذا الميدان بدلاً من فرضه العمل المطلوب؛ فالناس تفاعليون وليسوا

(110) Yankelovich, *Coming to Public Judgment,* Chapter 13.

(111) Yankelovich, *Coming to Public Judgment,* p. 159.

(112) بخصوص ارتفاع تكاليف السياسة الخارجية النشطة بعد 9/11 انظر: Stephen M. Walt, "American Primacy: Its Prospects and Pitfalls," *Naval War College Review* 55, (Spring 2002): 9-28.

موجهين، يحكمون على ما يحبونه وما لا يحبونه حتى لو لم يكونوا يدرون ما الذي ينبغي فعله؛[113] فالعلاقة بين الرأي والسياسة الخارجية هي بكل المقاييس علاقة معقدة للغاية وهي فعل ورد فعل، يتعلم الناس من أفعال وكلمات السياسيين حتى لو وضعوا لهم حدود الفعل المقبول، وفي الوقت نفسه يقرأ صناع السياسة الرأي العام ويحاولون استغلاله. ولعل كل ما يمكن قوله إزاء من يسيطر على ما تقول، يتمثل في قولك إن ذلك يعتمد على الحالة؛ ففي هذه الأحوال يحتاج خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية أن يستعينوا بمعرفتهم للرأي العام في العمل على تحديد الغايات وكذلك الوسائل، وليكتشفوا، ليس أي الأفعال ممكن وحسب، وإنما أيضاً كيف ينبغي فعل ما يجب عمله بالطريقة الأكثر قبولاً. وكما قال روسيت:

> "يضع الرأي العام حدوداً عريضة للقيود، محدداً فيها مجال السياسات الذي ضمنه يمكن لصناع القرار أن يختاروا، والذي ضمنه يتوجب عليهم أن يختاروا إذا كانوا لا يرغبون أن يواجهوا بالرفض في صناديق الاقتراع"[114].
>
> لذلك يضع [القادة] سياسات محددة يتم من خلال بعض مجالاتها وضع الخيارات المقبولة التي تكون الأغلبية على استعداد لتقبلها. أما انتقاء الخيار المحدد فهو من اختصاص القيادة السياسية.. فن إدارة الدولة[115].

غير أن التعاطي مع الرأي العام ورأي الكونغرس، لم يكن قط عملاً سهلاً أمام الرؤساء الذين تولوا الحكم بعد حرب فييتنام. وقد تبنوا

(113) William Schneider, NWC Lecture, August 27, 1991. Used by permission.

(114) Russett, *Controlling the Sword*, p. 110.

(115) Russett, *Controlling the Sword*, p. 118.

استراتيجيات مختلفة كثيراً للتعامل معه[116]. ريتشارد نيكسون، على سبيل المثال، تولى السلطة في وقت كان فيه إجماع الرأي الذي تكوّن أصلاً بخصوص الحرب الباردة قد بدأ يتفكك وكان عليه أن يتعاطى مع رأي كان أكثر الآراء تمزقاً وسخونة تعرض لها رئيس سبقه. وقد تبنى هو وهنري كيسنجر استراتيجية متطورة للشؤون الخارجية، تضمنت الاحتواء القوي والمفاوضات النشطة وبذلك وضعا عناصر الواقعية والمثالية وعناصر التشدد والتكيف التي ميزت مدرستي جاكسون وجيفرسون جنباً إلى جنب. وحيث إن بعض العناصر الأكثر جرأة في هذه السياسة (مثل الانفتاح على الصين) كانت تقتضي السرية، فلعله كان من الطبيعي أن تتعاطى هذه الإدارة مع الفوضى في الرأي العام من خلال تجاهله، تكشف عن غاياتها العريضة وفي ما عدا ذلك تتستر أمام الكونغرس وبيروقراطية الشؤون الخارجية. غير أن النتيجة المؤسفة لذلك أن إدارة الرئيس نيكسون قد تسببت في تفاقم المعارضة بدلاً من تهدئتها خلال حكمها للبلاد، ووجدت نفسها في موقف لا تحسد عليه في الحفاظ على استراتيجيتها عندما وقعت فضيحة ووترغيت التي دمرت صدقية الرئيس.

أما جيمي كارتر، وفي رد فعل له على ما أسماه أسلوب "الجوال المتفرد" الذي اتبعه فريق نيكسون ـ كيسنجر، فقد تبنى مقاربة مختلفة[117]. أحس كارتر أن السرية التي أحاط بها سلفه سياسته الخارجية خطأ أخلاقي، وأدرك أن السياسة الخارجية في بلد ديمقراطي تقتضي تأييد الشعب؛ فقد قال عام 1977، وهو في نوتردام "أعتقد أننا نستطيع أن يكون لدينا سياسة خارجية ديمقراطية. ويمكن أن يكون لدينا سياسة خارجية يؤيدها الشعب

(116) للاطلاع على توصيف كامل لهذه المقاربات المختلفة انظر: Terry L. Deibel, "Grand Strategy: Lessons for the Bush Administration," *Washington Quarterly* 12 (Summer 1989): 113 - 134.

(117) Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (New York: Farrar, Straux, Giroux, 1983), p. 8.

الأمريكي، ولمجرد التغيير، ويعرفونها، ويتفهمونها"[118]. لكن المؤسف أن أسلوب كارتر في جعل السياسة عملاً ديمقراطياً، جعله يأتي إلى إدارته في أعلى مستوياتها بأشخاص هم من أقوى خصوم الرأي لما بعد حرب فييتنام، مستعيناً بأشخاص لديهم افتراضات مختلفة كلياً حول أسلوب العمل في العالم مثل وزير الخارجية سايروس فانس، ومستشار الأمن القومي زبيغنيو بريجنسكي. ولكونه لا يملك الخبرة الكافية في استراتيجية الشؤون الخارجية وليست لديه آراء ثابتة، وجد هذا الرئيس نفسه غير قادر على تحقيق ترابط منطقي للمفاهيم بين آرائهما المتناقضة كثيراً، فكانت النتيجة أن وقعت إدارته في حرب مع نفسها وبافتقار مطلق إلى ترابط استراتيجي.

وإلى هذا الفراغ جاء رونالد ريغان ولديه إحساس واضح، وإن كان أيديولوجياً، بما ينبغي فعله، ولديه مخزون لا ينضب من مهارات التواصل وبذل محاولة جادة لقيادة الرأي العام (وكذلك العاملين في السلطة التنفيذية) في الاتجاهات التي يريدها. وبالمقارنة مع سلفه الرئيس كارتر، كان ريغان محظوظاً في هذا المشهد السياسي الذي ورثه[119]. أما في التحركات السياسية المحلية في إطار سياسته الخارجية، فقد حقق ريغان نجاحه بيده وذلك من خلال خطب قوية الأسلوب، ومساعدين في البيت الأبيض يعرفون كيف يتحسسون الرأي العام، ورسالة ثابتة وواضحة تخلو من الغموض - على الأقل قبل أن تحدث مشكلة إيران - كونترا. وحيث كان كارتر رجلاً جاداً ومخلصاً يقول ما يحس ويؤمن به، كان رونالد ريغان مؤدياً يعرف كيف يختار الكلمات التي تحمل الأثر المطلوب على آذان سامعيه. كان يوصف بالرئيس "التيفال" الذي لا يلتصق الطعام بالقدر إن طلي به، فأظهر كيف

(118) كما وردت في Seyom Brown, *The Faces of Power* (New York: Colombia University Press, 1983), p. 458.

(119) Michael Mandelbaum, "The Luck of the President," *Foreign Affairs: America and the World 1985* 64 (No. 3): 393 - 412.

يمكن لشعبية شخص الرئيس أن يكون لها أثرها في سياساته وفي الوقت نفسه تشكل عازلاً يقيه من عثراتها[120].

غير أن الرئيس جورج بوش (الأب) كان أكثر قوة وكفاءة من سلفه في التعامل اليومي مع الشؤون الخارجية؛ لكنه كان يفتقر إلى مهارات ريغان في التواصل أو في رؤيته الواضحة لأغراض وغايات الأمة على الصعيد العالمي. كان ارستقراطياً نبيلاً ونخبوياً بطبعه، فتحاشى أسلوب ريغان في مقاربة التحركات السياسية للسياسة الخارجية كجملة واحدة لصالح الأسلوب الشبيه بتجارة التجزئة الذي يؤكد العلاقات الشخصية. وعلاوة على خبرته السياسية التي اكتسبها من عمله في الكونغرس وفي اللجنة الوطنية التابعة للحزب الجمهوري، اكتسب خبرة جيدة في السياسة الخارجية من عمله سفيراً لبلاده في الأمم المتحدة، ورئيساً لوكالة الاستخبارات المركزية الـ سي. آي. إيه. (CIA)، ووزيراً مفوضاً في الصين. كان يعرف المؤسسات الحكومية حق المعرفة، واثقاً من قدرته على التعامل معها مباشرة. لهذا، بدلاً من قيادة الرأي العام واستخدام قوة هذا الرأي للضغط على الكونغرس وعلى السلطة التنفيذية كما فعل ريغان، لجأ إلى حشد أعضاء الكونغرس إلى جانبه من خلال الاتصال الشخصي، وتشكيل فريق عمل مؤلف من اختصاصيين في السياسة الخارجية يعملون بأسلوب الواثق من نفسه في إدارة البيروقراطية[121]. وعلى الرغم من أن هذا الأسلوب قد أثبت فاعليته في العديد من قضايا السياسة، وبخاصة تلك التي كان الدعم الشعبي الواسع فيها أمراً ضرورياً وأساسياً ـ مثل التحضيرات لحرب الخليج عام 1991، أو التعامل مع العديد من القضايا التي حركتها ثورة ما بعد الحرب الباردة في السياسة الدولية ـ إلا أن إدارته

(120) تدل البيانات المستخلصة من استطلاعات الرأي أن ريغان كان أكثر شعبية من سياساته.
Terry L. Deibel "Why Reagan Is Strong," *Foreign Policy* 62 (Spring 1986): 108 - 125;
.also "Reagan's Mixed Legacy", *Foreign Policy* 75 (Summer 1989): 34 - 55

(121) من أجل توصيف متكامل لمقاربة بوش وما حققته من نجاحات انظر: Terry L. Deibel,
."Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction," *Foreign Policy* 84 (Fall 1991): 5 - 6

هذه تعرضت لمعوقات حادة كان سببها عجز الإدارة عن توضيح المسوغات المنطقية والمقنعة لأفعالها[122].

ثم جاء بيل كلينتون الذي كان نقيضاً لسلفه، حيث أظهر مهارة فائقة غير عادية في التواصل مع جمهور العامة على الرغم من أن أسلوبه هذا كان مختلفاً كثيراً عن أسلوب رونالد ريغان. وحيث كان ريغان يتقن فن كتابة الخطب، كان كلينتون قوياً في تفاعله العفوي مع الناس وتقمصه العاطفي لهم، بحيث كان قادراً على الجمع بين المعرفة السياسية الواسعة، والذكاء الفكري، كانت لديه أيضاً القدرة على التواصل العاطفي. كانت لدى كلينتون معرفة ليس لها مثيل بالقضايا الداخلية والاقتصادية، وكيف كانت العولمة تربط بين هذين الجانبين من القضايا. كما قامت إدارته أيضاً بتحرك سريع بأسلوب شبيه بأسلوب الحملات نحو مستويات جديدة، فأسست عملية إعلامية سريعة الرد والاستجابة أسمتها بـ "غرفة الحرب"[123]، لكن وضعه من حيث كونه قائداً تعددياً، وافتقاره إلى الخبرة في السياسة الخارجية، وعلاقته غير الجيدة مع العسكر داخل أمريكا، وقراره بالتركيز على الشؤون المحلية، قد جعلته غير واثق من نفسه في القضايا الأمنية في السنوات الأولى من عهده، ومتحفظاً إلى حد ما في محاولاته القسرية في الترويج لسياساته. ولاحقاً، عندما أداره ذكاءه الخارق نحو السياسة الخارجية وكان لديه الوقت الكافي لمعرفة أدق تفاصيلها، أصبح واسع المعرفة بكل جزء منها كما هو على الساحة الداخلية، فعمل بمهارة فائقة على التخفيف كثيراً من أعمال العنف في يوغوسلافيا السابقة والشرق الأوسط وإيرلندا الشمالية. غير أن تنامي الشعور بالحزبية وكذلك الفئوية داخل الأحزاب،

(122) Richard Morin, "How Much War Will Americans Support?" *Washington Post* (September 20, 1990): B1, B3; Dann Balz and Ann Devoy, "For Bush, Persian Gulf War Was Transforming Moment", *Washington Post* (March 3, 1991): A1, A36.

(123) Joe Klein, *The Natural: The Misunderstood Presidency of Bill Clinton* (New York: Broadway Books / Random House, 2002) p. 165.

إضافة إلى اتهامه بالفضيحة، حرمت هذا الرئيس من التأثير في الرأي العام الذي تتيحه مهارته في التواصل.

أما جورج دبليو بوش، فقد كان يفتقر إلى مهارات كلينتون في التواصل، وإلى معرفة والده الوثيقة بالحكومة وشؤونها. ومع أنه لم يكن بعيداً عن تفاصيل السياسات كما كان ريغان في معظم الأحيان، إلا أن لغته الإنكليزية المكسرة وتعثره في إلقاء الخطب، قد يفسران بغضه الشبيه ببغض ريغان، للدخول في تفاعل عفوي وتلقائي مع الجمهور. كانت مؤتمراته الصحافية قليلة جداً، وأقل عدداً من المؤتمرات الصحافية التي عقدها أي رئيس قبله في التاريخ الحديث، مفضلاً الظهور أمام جمهور من المستمعين المؤيدين الذين أحسن اختيارهم، أو الظهور أمام العسكريين. بيد أن إدارته واصلت وطورت عملية الرقابة المتطورة جداً والتي بدأها سلفه كلينتون، بل وسعتها أيضاً لتشتمل على عملية دفع الأموال للصحافيين من أجل نشر معلومات مؤيدة لإدارته. وبالطبع وجدت شعبية بوش ما يساعدها مؤقتاً في ذاك الحماس الهائل للالتفاف حول العلم بعد أحداث 9/11، ولكن طالما أن حزبه كان يحتفظ بأغلبيته في الكونغرس، لم يكن يواجه المهام الصعبة لدى السلطة التشريعية، كما كان حال أسلافه من الرؤساء ـ علماً أن فاعليته قد انخفضت بسبب عدم احترام إدارته الواضح لهذه السلطة ـ ثم كرر الرئيس في ولايته الثانية عباراته المتضمنة تفاؤلاً مبالغاً فيه بخصوص الحرب في العراق، وهذا ما سبب له مشكلة في صدقيته لا تقل خطورتها عن خطورة مشكلة ريغان بسبب قضية إيران ـ كونترا[124].

إن إخفاق العديد من الرؤساء في فهم البيئة المحلية لاستراتيجية الشؤون الخارجية فهماً جيداً، يشكل إشارة تحذير أخرى لأولئك الذين يظنون

Richard Morin and Dan Balz, "Bush's Popularity Reaches New Low: 85 % in Poll (124) .Questions His Integrity," *Washington Post* (November 4, 2005): A1, A5

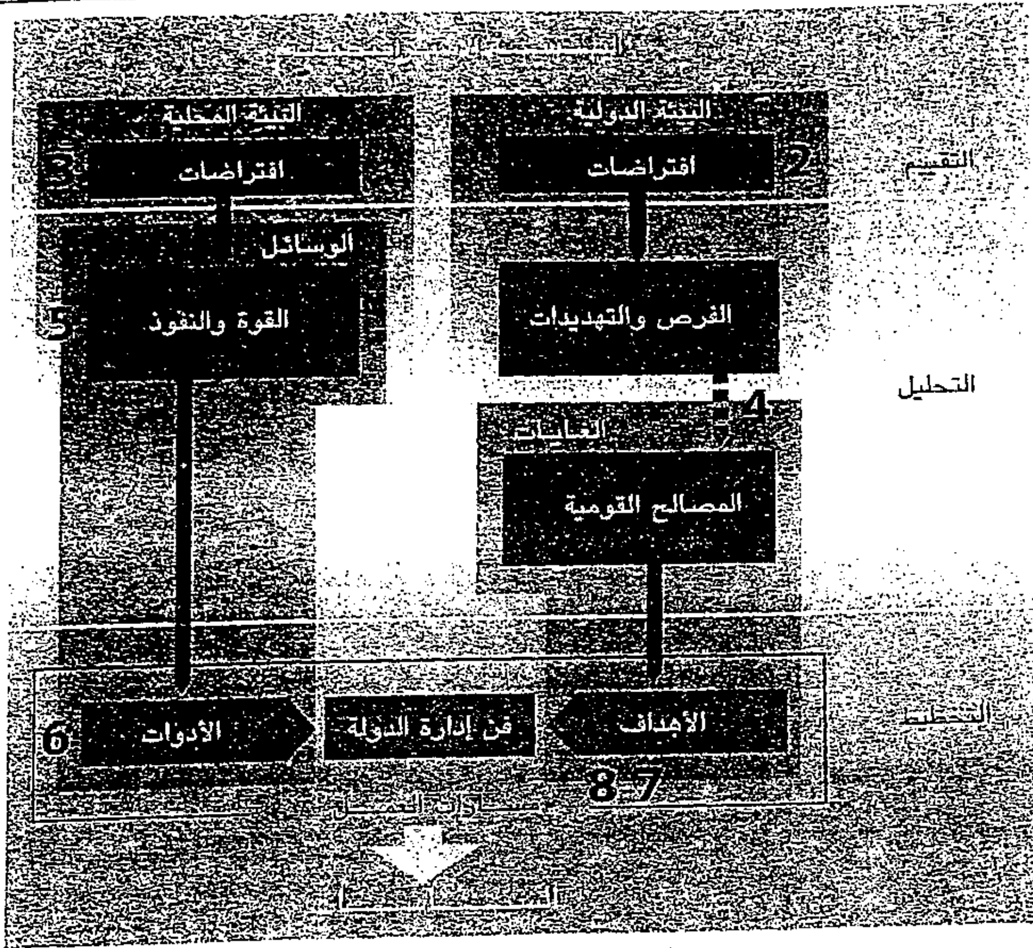
أن فن إدارة الدولة يقتضي تقييم البيئة الدولية فحسب. ربما يكون الرأي العام مفتقراً للمعلومات الكافية، وربما يكون متقلباً أو جامعاً للضدين، لكن لديه ثقافة باطنة وبِنية ومنطق، أضف إلى ذلك أن قوته في بلد ديمقراطي لا يمكن إنكارها. قد لا يفكر الكونغرس تفكيراً استراتيجياً لكنه هو، وليس السلطة التنفيذية، المادة الأولى في الدستور. وإذا كانت البيئة المحلية على جانب كبير من الأهمية لنجاح استراتيجية الشؤون الخارجية، فعندئذ يجب أن تدرس جيداً وبدقة كل الافتراضات بشأنها وأن تجد مكاناً بارزاً لها في المنطق الاستراتيجي. يبدو أن الاستراتيجية تبدأ في الداخل كما جاء في القول المأثور: الإحسان يبدأ في العشيرة.

البيئة الداخلية منذ 9/11

كيف، إذاً، يبدو الرأي العام الأمريكي في الفترة هذه ما بعد أحداث 9/11؟ لعل مراجعة سريعة للرأي الحالي بخصوص المفاهيم التي يغطيها هذا الكتاب، تعطي شيئاً من المعايير المحلية التي من خلالها يتوجب على الخبراء الاستراتيجيين في الشؤون الخارجية أن يعملوا (انظر الشكل 3 ـ 6 لمعرفة أرقام الفصول التي تجري فيها مناقشة هذه المفاهيم).

أولاً، وكما أشرنا آنفاً، لقد كان من شأن هجمات 9/11 أن أعادت تركيز اهتمام الأمريكيين على الشؤون الدولية؛[125] ففي استطلاع للرأي عام 2002، يجريه كل أربع سنوات مجلس شيكاغو للعلاقات الخارجية، تبين أن 36 في المئة من العامة اختاروا قضية الإرهاب على أنها أكبر مشكلة تواجه الولايات المتحدة، وكانت تلك المرة الأولى منذ بدأت استطلاعات الرأي لهذا المجلس عام 1974، التي تأتي قضية في السياسة الخارجية لتحل محل الاهتمامات المحلية

(125) البيانات المذكورة في هذه الفقرة مأخوذة عن: Bouton and Page, "Refocused Internationalism After 9/11", "Chapter 1 in *Worldviews 2002*, pp. 10-14.



الشكل (3 - 6): نموذج لاستراتيجية الشؤون الخارجية

في رأس القائمة. وعموماً اختار نحو 41 في المئة من المستطلع رأيهم مشاكل السياسة الخارجية لتكون الأكثر أهمية وهي زيادة بمعدل 35 في المئة منذ تاريخ 11/9، وفي الوقت نفسه قفز الاهتمام بالأخبار الدولية بمعدل 20 في المئة[126]. يضاف إلى ذلك أن الأممية الأمريكية ازدادت قوة وثباتاً بفعل تلك الهجمات؛ ففي تشرين الثاني/نوفمبر 2001، تبين أن 81 في المئة (وهو رقم قياسي) يؤيدون دوراً نشطاً وفاعلاً للولايات المتحدة على الساحة

(126) في استطلاع للرأي أجراه مركز شيكاغو للعلاقات الخارجية اختار 7 في المئة ممن استطلعت آراؤهم مسائل الشؤون الخارجية؛ وكما أشرنا أعلاه، ففي استطلاع آخر أجري عام 2000 كان الرقم 3 في المئة.

الدولية، كما أظهرت استطلاعات الرأي التي أجريت بعد الهجمات تأييداً قوياً للإنفاق على الدفاع والاستخبارات[127]. ولكن ما أن شارف عام 2005 على الانتهاء، حتى انحسر هذا الحماس بفعل حرب العراق، ما جعل نحو 42 في المئة من الأمريكيين على قناعة بأن على بلادهم أن تهتم بشؤونها على الصعيد الدولي، وهو مستوى يعتبر مساوياً لفترة ما بعد حرب فييتنام عام 1976، وما بعد الحرب الباردة عام 1995[128].

عندما ينظر الأمريكيون إلى البيئة الدولية لاستراتيجية الشؤون الخارجية التي بحثناها في الفصل الثاني أعلاه، يبدو الشرق الأوسط بصورته الكبيرة؛ فقد انضمت بعض دول الخليج إلى إيران والعراق وكوريا الشمالية في كونها البلدان التي يشعر الأمريكيون بعداء شديد نحوها. وتعتبر حل النزاع الإسرائيلي - الفلسطيني أكثر أهمية مما كان عليه قبل الهجمات. ومع أن الأمريكيين ينظرون إلى الفلسطينيين نظرة لا تدل على اهتمام، وهم منقسمون إزاء الرغبة بإنشاء دولة فلسطينية، إلا أنهم يعتقدون أيضاً أن على الولايات المتحدة أن تغير سياستها لتكون أكثر عدالة مع الفريقين. ومع تراجع المخاوف إزاء التنافسية الاقتصادية لأمريكا ومع وجود الرغبة الطبيعية في التشاور والتداول مع حلفائها التقليديين وبخاصة في هذا الوقت المتسم بالتهديدات، برزت أهمية أوروبا مقارنة مع آسيا؛ ففي آسيا شهدت أهمية اليابان انخفاضاً ملحوظاً بينما كانت أهمية الصين تتزايد. لكن الأمريكيين ينظرون إلى اليابان على أنه بلد صديق يشجع حرية التجارة ويمكن الاعتماد

(127) لكي تكون الأمور واضحة ينبغي أن يلحظ القارىء أن المشكلات المحلية لا تزال في نظر معظم الأمريكيين هي الأكثر أهمية، وحتى التأييد لزيادة الإنفاق على الاستخبارات والدفاع كان أقل من تأييد زيادة الإنفاق على التعليم والرعاية الصحية ومكافحة الجريمة بنحو 10 في المئة.

(128) Shoon Kathleen Murray and Chris Spinosa, "Post 9/11 Shift in Public Opinion; How Long Will It Last?" Chapter 7 in Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy* (Blue Ridge Summit, PA: Roman and Littlefield, 2003) p. 101.

عليه في الحرب على الإرهاب[129]. وفي ما يتعلق بالبيئة الاقتصادية الدولية يعتقد الأمريكيون وبنسبة تتراوح ما بين 56 في المئة و27 في المئة أن العولمة جيدة، لكن الأمريكيين الذين يرون ضرورة قيام الولايات المتحدة بتشجيع وتعزيز العولمة لا تتجاوز نسبتهم 14 في المئة، في حين يعتقد 39 في المئة منهم أنه ينبغي على بلادهم أن تبطئ هذه العولمة أو تغيرها، وأما 29 في المئة منهم - أي الثلث تقريباً - فيرونها تشكل تهديداً لهم. كما يعتقد 51 في المئة من الأمريكيين أن العولمة خطر على أمن فرص العمل في بلادهم، لذلك ليس مدهشاً أن نجد الأمريكيين أكثر تعاطفاً مع أولئك الذين يرون أن التعرفة أمر ضروري (نحو 50 في المئة) من أولئك الذين يريدون إلغاء هذه التعرفة (38 في المئة). وأيضاً، يرى نحو 44 في المئة أن منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA) هي لصالح الولايات المتحدة، و73 في المئة يؤيدون حرية التجارة إذا كان لدى الحكومة برامج من شأنها تقديم العون للعمال الذين فقدوا أعمالهم[130]. في غضون ذلك نجد نحو من تزيد نسبتهم عن 90 في المئة يرغبون باتفاقيات تجارية مشروطة بوعود من الدول الأخرى في الحفاظ على الحدود الدنيا من شروط العمل والحمايات البيئية[131].

يرى جمهور العامة أن التهديدات المحدقة ببلادهم، وهو ما سوف نتحدث عنه في الفصل الرابع، تصنف في أربع فئات[132]. وتأتي في مقدمة هذه الفئات الأخطار ذات الصلة بالإرهاب، حيث رأى نحو 91 في المئة منهم أن الإرهاب الدولي ذاته هو الأكثر أهمية؛ بينما اختار نحو 86 في المئة الأسلحة الكيميائية والبيولوجية؛ في حين اختار نحو 85 في المئة الأسلحة

(129) Bouton and Page, "The Changing Geopolitical Landscape," Chapter 6 in *Worldviews* 2002, pp. 46-58.

(130) Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005*, p. 29.

(131) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, pp. 39 - 40, 42.

(132) الأرقام الإحصائية المذكورة في هذه الفقرة مأخوذة من Bouton and Page, *worldviews 2002*, pp. 15 - 17، إلا إذا أشير إلى غير ذلك.

النووية في الدول غير الصديقة. أما الأصولية الإسلامية فكانت التهديد الأكثر خطورة في نظر نحو 61 في المئة. أما الفئة الثانية فهي فئة التهديدات للأمن الشخصي مثل الأوبئة والجوائح (68 في المئة) وتدفق أعداد كبرى من المهاجرين الوافدين (60 في المئة) ـ وفي هذا الصدد يعتقد نحو 74 في المئة أنه يتعين على الحكومة أن تعمل شيئاً حيالها ـ إلى جانب المخاوف الجيوسياسية مثل الحرب الإسرائيلية ـ العربية (67 في المئة)، والبرنامج النووي لكوريا الشمالية وإيران (67 في المئة و61 في المئة على التوالي) وقوة الصين المتنامية (52 في المئة)[133]. أما الفئة الثالثة فهي المشكلات طويلة الأمد، مثل الاحتباس الحراري العالمي (46 في المئة) وتزايد سكان العالم (44 في المئة). وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن المشكلات الاقتصادية مثل الأزمات المالية في العالم الخارجي والتنافس من اليابان أو أوروبا أو من البلدان التي تتسم بانخفاض الأجور قد تراجعت في أهميتها إلى أسفل القائمة منذ تسعينيات القرن الماضي، على الرغم من أن زهاء 55 في المئة من الأمريكيين يرون أن مديونية بلادهم للدول الأخرى هي مصدر التهديد الرئيسي[134].

وفي ما له صلة بالقوة والتأثير، موضوع الفصل الخامس، فإن 55 في المئة من الأمريكيين يعتقدون أن الولايات المتحدة كانت في العام 2002 أكثر قوة وذات نفوذ وتأثير كبيرين في العالم مما كانت عليه قبل نحو عشر سنين، غير أنه مع حلول عام 2005، أعرب نحو ثلثي المواطنين عن مخاوفهم بأن بلادهم قد باتت تتمتع باحترام أدنى مما كانت في الماضي، والسبب الرئيسي في ذلك حرب العراق. وما هو لافت في هذه الإحصاءات أن ثلثي السكان يعتقدون أن "القوة الاقتصادية أكثر أهمية من القوة العسكرية في تحديد قوة ونفوذ أي بلد"، غير أن هذا العدد نفسه من السكان يعتقدون

(133) Daniel Yankelovich, "Poll Positions," p. 15; Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005,* pp. 50 - 52.

(134) Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005,* p. 20.

أيضاً أن الحفاظ على التفوق في القوة العسكرية أمر على جانب عظيم من الأهمية، وفي الوقت نفسه نجد 50 في المئة يريدون للولايات المتحدة أن تبقى القوة العظمى العسكرية الوحيدة في العالم[135]. وأما في ما لا علاقة له بأدوات قوة الدولة التي سوف نناقشها في الفصل السادس، فنجد أن تأييد استخدام القوة العسكرية وكذلك تمويلها قد ارتفع ارتفاعاً حاداً بعد هجمات 9/11؛ ففي تسعينيات القرن العشرين لم يحظ التأييد لنشر القوات البرية في أماكن مثل البوسنة وهاييتي ورواندا وكوسوفو أكثر من 30 في المئة من العامة، وبعد تاريخ 9/11 كانت غالبية الأمريكيين تؤيد غزو أفغانستان (65 ـ 75 في المئة) والعراق (57 في المئة)[136]. ولكن يعتقد بعض المحللين أن الخسائر البشرية في العراق قد أوجدت ما اصطلح على تسميته "متلازمة العراق" المشابهة لمتلازمة فييتنام التي سوف تمنع الولايات المتحدة من استخدام القوة العسكرية في المستقبل المنظور في ما عدا أن يكون ذلك رداً على هجوم مباشر[137]. وفي هذا السياق يعتقد يانكلوفتش أن "الجمهور العام الأمريكي قد بدأ يشعر بأن واشنطن قد أكدت أكثر مما ينبغي على الرد العسكري للتحديات التي تواجهها، وأن القدرات الدبلوماسية والاقتصادية والسياسية والاستخباراتية للولايات المتحدة لم تلق الاهتمام الذي تستحقه وأنها لم تُنشر بطريقة تدل على المهارة[138]. أما استطلاعات الرأي بخصوص المساعدات الخارجية، فيبدو أنها تبين إمكانية معينة نحو توسيع هذه الأداة بالرغم من وجود أعداد متساوية بين من يطالبون بخفضها ومن

(135) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, pp. 22 - 23; Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005*, p. 53.

(136) Murray and Spinosa, "The Post 9/11 Shift in Public Opinion: How Long Will It Last?" pp. 102 - 105.

(137) John Mueller, "The Iraq Syndrome," *Foreign Affairs* 84 (November / December 2005): 44 - 54. وانظر أيضاً أدناه، حيث نجد أن غالبية لا بأس بها كانت في أواخر عام 2005 تحبذ الهجوم الاستباقي.

(138) Yankelovich, "Poll Positions", p. 16.

يريدون الحفاظ عليها أو زيادتها ولا سيما أن معظم الأمريكيين يؤيدون مساعدات تقدم لأغراض إنسانية ويعتقدون أن الحكومة تغدق من الأموال في مساعدة الدول الأخرى أكثر بكثير مما يتبغي لها[139]. وأما بخصوص المنظمات الدولية من حيث كونها أدوات للسياسة الأمريكية، فيمكن القول إن المواقف حيال الأمم المتحدة قد ساءت قليلاً منذ التسعينيات، لكن نحو 48 في المئة من الرأي العام الامريكي لا يزالون ينظرون نظرة إيجابية إلى هذه المنظمة، و54 في المئة يعتقدون بوجوب أن تتعاون الولايات المتحدة معها تعاوناً كاملاً[140].

وحين يتعلق الأمر بأهداف حكم البلاد، وهذا موضوع الفصل السابع، فإن 86 في المئة من الأمريكيين يعتقدون أن الدفاع ضد الإرهاب يجب أن يكون في قمة الأولويات في الولايات المتحدة، يتبعها مباشرة هدف منع انتشار أسلحة الدمار الشامل بمعدل 75 في المئة[141]. "ما لا شك فيه أن مكافحة خطر الإرهاب الدولي - الذي وصفه الرئيس بوش وآخرون بأنه حرب على الإرهاب - قد بات المحور الرئيسي للسياسة الخارجية الأمريكية في نظر معظم المواطنين"[142]. أما الأهداف ذات المستوى الثاني فلها علاقة بالرفاه الشخصي للأمريكيين. فقد أظهرت استطلاعات الرأي أن حماية فرص عمل العمال الأمريكيين حظيت بما معدله 84 في المئة من أصوات المستطلع آراؤهم، وعلى القدر نفسه أهمية الدفاع ضد الإرهاب، بعد ذلك يأتي هدف الإقلال من انتشار الإيدز وغيره من الأمراض (72 في المئة) والإقلال من الاعتماد على الطاقة المستوردة (67 في المئة) ومكافحة تدفق العقاقير غير

(139) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, pp. 43 - 44.

(140) Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005*, pp. 27 - 28.

(141) الأرقام الإحصائية في هذه الفقرة مأخوذة عن Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005*, pp. 54 - 63، إلا إذا أشير إلى غير ذلك. وليس مدهشاً أن نجد أولوية الأهداف توازي إلى حد كبير اولوية التهديدات التي نوقشت أعلاه.

(142) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, p. 18.

المشروعة (59 في المئة) والإقلال من الهجرة غير الشرعية (51 في المئة). ويأتي بعد ذلك في سلم الأولويات الأهداف التقليدية بعيدة المدى للسياسة الخارجية، مثل الحفاظ على تفوق القوة العسكرية (50 في المئة) والتعاطي مع تغيرات المناخ العالمي (43 في المئة) وتقوية الأمم المتحدة (40 في المئة). وأما المخاوف الاقتصادية مثل الحماية من عدم الاستقرار المالي وخفض العجز التجاري وحماية مصالح الشركات على الساحة الدولية، فهي على المستوى الثاني وقد اختارها ما نسبته 50 في المئة من المواطنين(143). وأخيراً، لا بد من القول إن الأهداف المثالية والغيرية لم يجدها مهمة جداً أكثر من ربع إلى نصف جمهور العامة. ومع أن نسبة من يرغبون بحماية الأمريكيين في البلدان الأخرى من أعمال القتل الجماعي بلغت نحو 42 في المئة من المواطنين، إلا أن نسبة لا تزيد عن 37 في المئة من السكان رأوا أن الدفاع عن حقوق الإنسان في العالم يحتل صدارة الأولويات، و 31 في المئة أعطوا هذه الصدارة لتحسين مستوى المعيشة في البلدان النامية، ولم يزد عدد من يطالبون إدارة الرئيس بوش بإعطاء الأولوية لتعزيز الديمقراطية في العالم عن 24 في المئة.

وبالمحصلة تجد أن الرأي العام بعد 9/11 لا يزال كما كان قبل هذا التاريخ على معرفة جيدة بالطريقة التي يتوجب على الولايات المتحدة أن تستخدم أدواتها السياسية لتحقيق هذه الأهداف، التي سنتحدث عنها وعن "طرق" إدارة البلاد في الفصل السابع؛ فمثلاً، "عندما سئل المشاركون في الاستطلاع عما إذا كان الدرس الأكثر أهمية الذي تعلمناه في 9/11 هو أن على الولايات المتحدة أن تتعاون تعاوناً أكثر وثوقاً مع البلدان الأخرى في مكافحة الإرهاب، أم أنها يجب أن تعتمد على نفسها أكثر في حربها على

(143) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, Figure 2-2, p. 19.

الإرهاب، أجاب 61 في المئة إنها يجب أن تتعاون مع البلدان الأخرى"[144]. والجدير ذكره أيضاً أن 12 في المئة فحسب يعتقدون أن الولايات المتحدة يجب أن تكون القائد الأوحد للعالم، بينما أيد 74 في المئة فكرة القيادة المشتركة؛ ومن هذه الجماعة الأخيرة تبين أن 46 في المئة يريدون من الولايات المتحدة أن تكون جازمة كغيرها من الدول لا أكثر ولا أقل، وأن 25 في المئة فقط يريدون أن تكون الأكثر جزماً على الإطلاق[145]. لكن الجمهور في الوقت نفسه، يفضل التكتيكات الهجومية في الحرب على الإرهاب، حيث نجد 66 في المئة من الأمريكيين يؤيدون اغتيال الإرهابيين، ونحو 52 في المئة منهم يعتقدون أن الهجمات الاستباقية على البلدان التي تشكل تهديداً خطيراً للولايات المتحدة مبرر في غالب الأحيان أو في بعض الأحيان، وأكد نحو 46 في المئة موافقتهم على أنه من المقبول أحياناً تعذيب المشتبه بأنهم إرهابيون[146].

من المؤكد أن أحداث المستقبل سوف تؤثر بلا ريب في الرأي العام الأمريكي. وربما يتوقع المرء أن المواقف ذات الصلة بالإرهاب المشار إليها آنفاً سوف تتلاشى تدريجياً في حال عدم وجود هجوم آخر على الوطن، وأن الحماس الأمريكي للتدخل دولياً سوف يستعيد قوته حالما تصبح حرب العراق جزءاً من التاريخ. لكن الملاحظ أنه منذ انتهاء الحرب الباردة ومروراً بالحروب على الإرهاب والعراق، لم تكن هيكلية الرأي العام ثابتة فحسب، بل وأيضاً بعض المواقف الأساسية المعينة. ومن هذه المواقف، أولاً، الأممية، والرغبة بتأدية دور نشط وفاعل في الشؤون الدولية، وثانياً، الرغبة بأن يكون تأدية هذا الدور من خلال التعاون مع البلدان الأخرى، والاستعانة بالمؤسسات والأدوات المتعددة الجوانب إذا كان ذلك ممكناً. ثالثاً، وليس مدهشاً، تأتي

(144) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, p. 31.

(145) يرى نحو 10 في المئة أنه ينبغي على الولايات المتحدة ألا تمارس دوراً قيادياً بتاتاً. Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005*, p. 53.

(146) Bouton and Page, *Worldviews 2002*, p. 23; Kohut and Mead, *America's Place in the World 2005*, pp. 24, 49 - 50.

الصلة في أدوات حكم البلاد التعاونية وغير العنيفة إلى جانب قوة عسكرية باهظة الثمن وعالية الأخطار يحتفظ بها في المقام الثاني وتبقى احتياطية ما لم تكن ضرورية بالمطلق. ورابعاً، التركيز المستمر على السياسة الخارجية وأهدافها بما يخدم الرفاه الشخصي المحلي، مثل حماية فرص العمل وتأمين الطاقة والحد من المخدرات والمهاجرين الوافدين. وفي الوقت نفسه خفض مستوى الجهود المبذولة في سبيل نشر القيم الأمريكية في العالم. وبالطبع قد تتباين مواقف الجماعات المختلفة من الأمريكيين بخصوص تلك الثوابت، وربما تمكّن بعض الأحداث واحدة أو أخرى من هذه الجماعات بأن تأخذ سبيلها مدة معينة من الزمن. ولكن بالنظر إلى المثابرة التي أبدتها عبر عقود من الزمن وخلال تغيرات كبيرة في الظروف حصلت داخل أمريكا، من المرجح أن تكون هذه المعايير على حالها في الرأي العام والتي من خلالها سيواصل الخبراء الاستراتيجيون في السياسة الخارجية عملهم لسنوات عديدة مقبلة.

دور الافتراضات الخاصة بالبيئة

أكملنا الآن مراجعتنا للافتراضات الخاصة ببيئة الاستراتيجية الدولية والمحلية. ونعتقد أنه بات واضحاً الآن أن هذه الافتراضات هي من أكثر العناصر أهمية، على الرغم من كونها محيرة، في تلك المفاهيم التي يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يتعاملوا معها. وقد لاحظنا أيضاً أن ذلك الحس بالقيود أو الإمكانية التي تتيحها هذه العناصر له أهميته الحيوية في ناتج التفكير الاستراتيجي، وأن هذه الأهمية عينها ـ إلى جانب تلك الحقيقة القائلة إن العناصر موجودة في أغلب الأحيان في خلفية الفكر الاستراتيجي ـ تجعل الافتراضات تقاوم التغير سيكولوجياً حتى عندما تشهد البيئة ذاتها تغيرات سريعة. وذكرنا أن على الخبير الاستراتيجي أن يقاوم هذه النزعة من خلال الاحتفاظ بموقف ذهني دال على اللاأدرية والرغبة في تغطية الافتراضات

الأخرى كلها بافتراض إضافي يقول إن المعرفة غير مضمونة على الدوام، إضافة إلى الجاهزية لإعادة تقييم دائم لها في ضوء الشواهد المتاحة(147).

ولاحظنا أيضاً بعض الأسباب المرضية وأعراض الافتراضات الاستراتيجية، ونشير إلى أن اثنين منها جديران بالتأكيد عليهما ثانية عند وصولنا إلى النهاية. أول هذين السببين يتمثل في السماح للتفكير الأيديولوجي بالتدخل في الآراء ذات الرؤية الواضحة للأمة والعالم؛ فالأيديولوجيا لها دور مهم في الاستراتيجية الخارجية، ذلك أنه داخل الأيديولوجيات تكمن قيم كثيرة تشكل تعريفاً واضحاً لا لبس فيه للمصلحة القومية(148). والأيديولوجيات أيضاً أدوات مفيدة في القيادة، كما برهن على ذلك رونالد ريغان، وهي تقدم لنا رؤية ملزمة لما ينبغي فعله وما يمكن إيصاله بسهولة إلى الجمهور والكونغرس والسلطة التنفيذية. ولكن بما أن الأيديولوجيات تتضمن عادة تفسيرات للتاريخ معممة ومجردة وتركز على العالم كما هو (وكما ينبغي أن يكون)، فقد تتدخل ولديها فهم وتقدير واقعيين لحالة العالم الراهنة. وقد تكون نتيجة ذلك استراتيجية متعامية عن الواقع وغير قادرة على تحقيق القيم التي تعتز بها الأيديولوجيا. وكما قال بايليس مانينغ (Bayless Manning):

> إن العلاقة بين سياسة خارجية تتضمن مكوناً ما لأفضلية أيديولوجية، وسياسة خارجية مثقلة بالأيديولوجية تشبه العلاقة بين نشاط خلية عادية ونشاط خلية سرطانية(149).

(147) ناقش هنري كيسنجر ضرورة إجراء إعادة التقييم المشار إليه حين طرح السؤال عن سبب كون الولايات المتحدة قد فوجئت في بداية حرب "تشرين الأول/أكتوبر" عام 1973. وقد استنتج أن إخفاق الاستخبارات في هذه القضية "ليس إدارياً إنما هو فكري ... لقد أصبحنا راضين أكثر مما ينبغي عن افتراضاتنا. فنحن نعلم كل شيء ولا نفهم شيئاً". *Years of Upheaval* (Boston, MA: Little, Brown, & Co., 1982). Pp. 465 - 467.

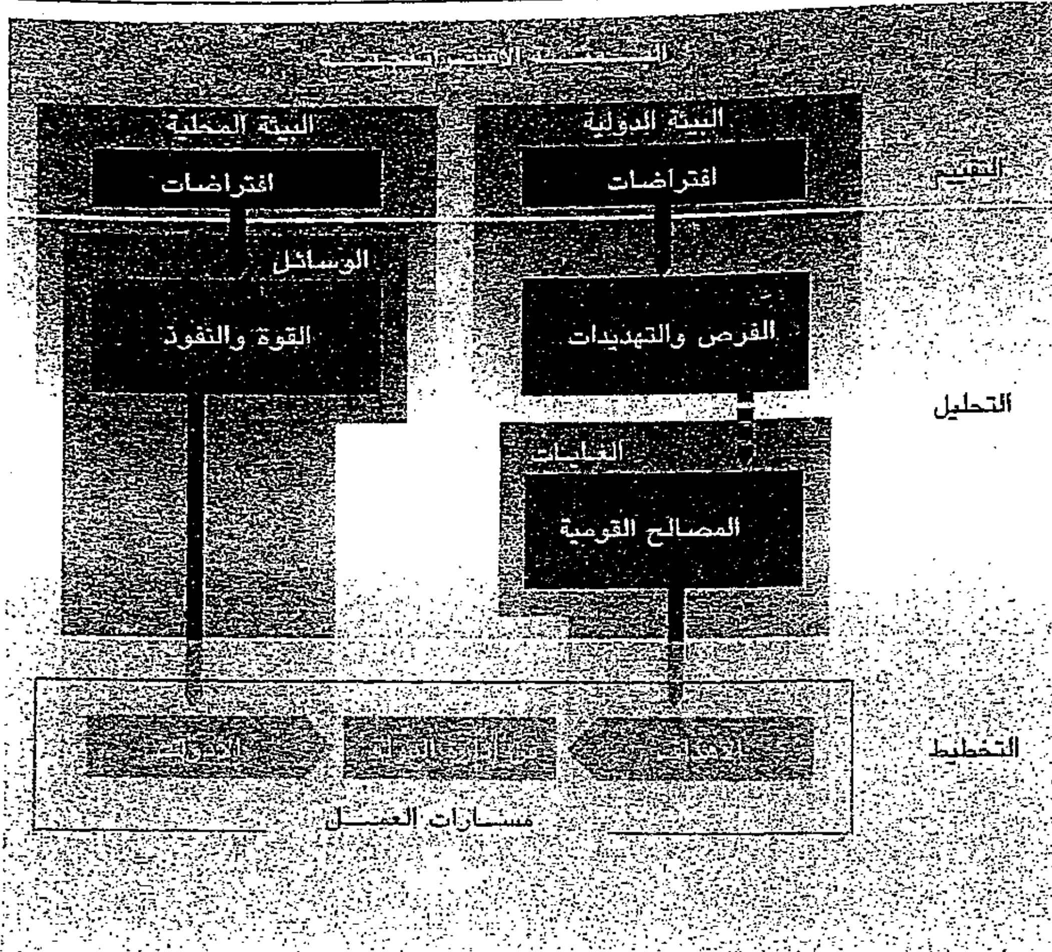
(148) انظر الفصل الرابع.

(149) Bayless Manning, "Goals, Ideology, and Foreign Policy," *Foreign Affairs* 54 (January 1976): 278.

وإذا قلبنا هذا التشبيه الطبي يمكن القول إن الأيديولوجيا تشبه دواءً قوياً يمكن لقطرة منه أن تشفي لكن ملء ملعقة شاي منه قد تقتل؛ فبعض الأيديولوجيا قد يكون أمراً ضرورياً وأساسياً لتكوين حس بالهدف في الاستراتيجية، إنما الإكثار من الأيديولوجيا قد يكون مميتاً.

وأما السبب المرضي الثاني للافتراضات، فيتمثل في انعدام الترابط المنطقي وانعدام الثبات، وهذا يعني وضع مجموعة من الافتراضات تكون متناقضة تبادلياً. أو تغيير المرء لآرائه سريعاً بين مجموعة وأخرى. وأصدق مثال على هذه المشكلة في بعديها الاثنين معاً إدارة الرئيس كارتر. كان كارتر في ريعان شبابه "محارباً" يعوزه الحماس ثم انقلب وأصبح أممياً، وكان دائم التقلب بين هاتين النظرتين للعالم، وفي الوقت نفسه تحولت إدارته نحو اليمين بخطى ثابتة حيث كان من شأن الأحداث أن ترفع من نفوذ بريجنسكي وتقلل من شأن فانس. أما إدارة الرئيس كلينتون في أوائل عهدها، فقد كانت مثلاً سلبياً آخر؛ فقد كان هذا الرئيس لا يملك المعرفة الكافية ولا الاهتمام الكافي في السياسة الخارجية، فأتاح لنفسه أن تتأثر بمستشاريه الذين ورثهم من عهد الرئيس كارتر والأعضاء الليبراليين في الكونغرس الذي كانت أغلبيته من الديمقراطيين، حين تبنى سياسة بخصوص الصين وهاييتي والبوسنة وغيرها من دون أن يجري تقييماً دقيقاً لجدواها أو تكاليفها، ثم ليقع في ما بعد بالفشل أو ليتخلى عنها بحالة من الذل أمام العامة.

أما تحديد قوة الترابط والثبات بأنها بالغة الأهمية في الافتراضات الاستراتيجية، فهو تأكيد على الصعوبة الكامنة في الافتراضات جميعاً ولا سيما أن هاتين الصفتين تحديداً تستوجبان التقييم المستمر للافتراضات. وعلاوة على ذلك ليس ثمة ضرورة لأن يكون العالم برمته - أو حتى الأمة الواحدة - ثابتاً على فكرة واحدة ومترابطاً منطقياً. وهكذا، يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يوازن بين مشترط الأساس المتين للتخطيط الاستراتيجي والفوضى التي يتسم بها الواقع أمام ناظريه، ويقايض أهمية إعادة التقييم في



الشكل (3 - 7): من تقييم الافتراضات إلى تحليل المفاهيم

عالم يشهد تغيرات متسارعة مقابل قيمة الثبات على مدى حياة المشاريع الاستراتيجية بعيدة المدى.

نستنتج مما تقدم، أن الافترضات في كل تلك الأساليب بخصوص البيئة الدولية والمحلية، تشكل تحديات خاصة أمام المنطق الاستراتيجي. وهي تتصل مباشرة بالمفاهيم القادمة، كما يوضح ذلك نموذج استراتيجية الشؤون الخارجية (انظر الشكل 3 - 7)؛ فالبيئة المحلية هي مصدر القيم التي تكتنف المصالح القومية، والبيئة الخارجية هي مصدر التحديات التي تهدد هذه المصالح، وكلا البيئتين قد تتيحان الفرص التي تدفع بها إلى الأمام. أما

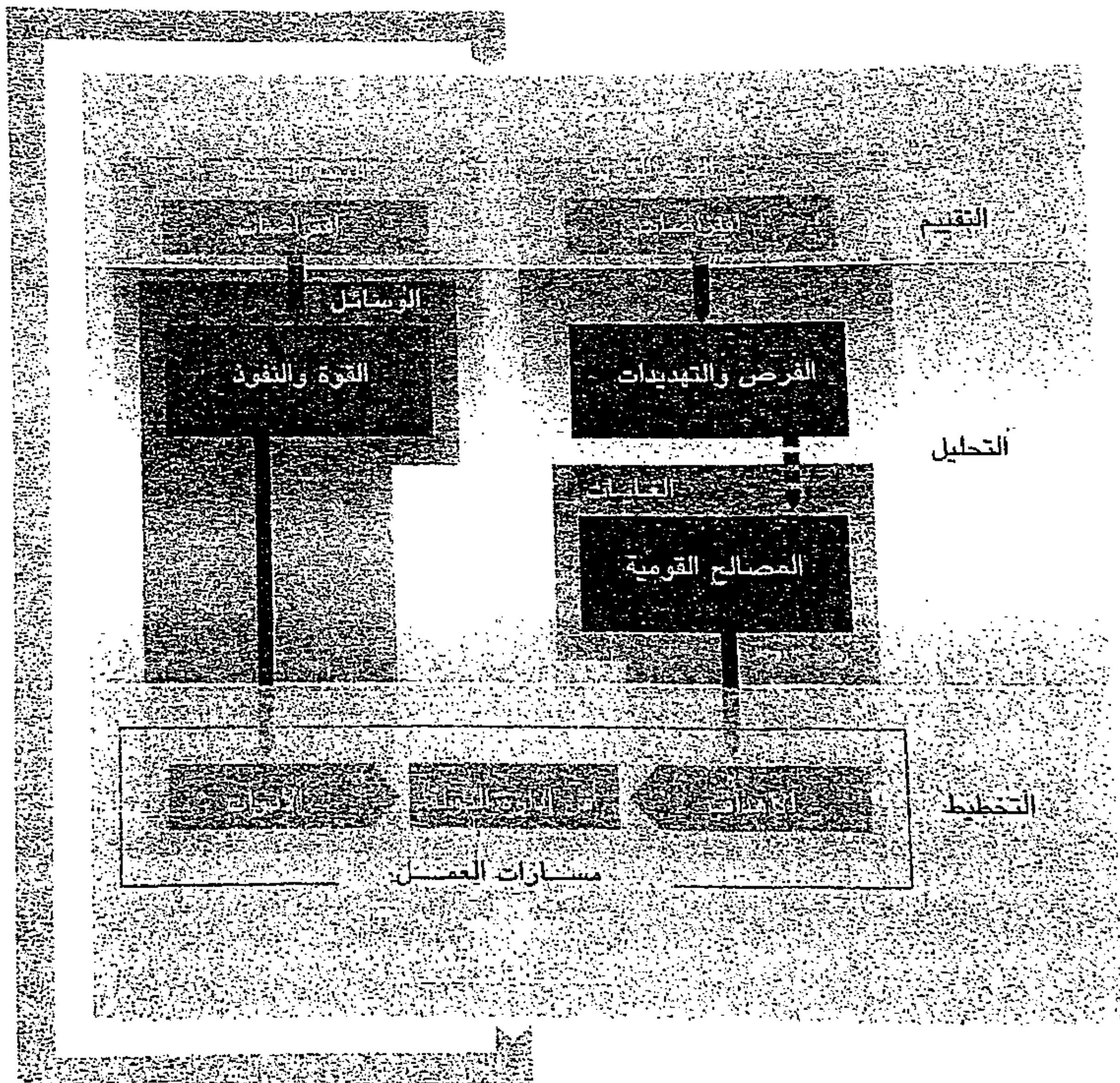
المصالح والتهديدات والفرص، فسوف نناقشها في الفصل الرابع التالي، بينما نناقش في الفصل الخامس القوة والتأثير - اللتين تعتبران وسائل للاستراتيجية - وبالطبع سوف نستعرض الجوانب العديدة للبيئة المحلية حيث يتم إنتاج هذين الموردين. وعليه فإن الافتراضات المتعلقة ببيئة الاستراتيجية سوف تظل تؤدي دورها ونحن ننتقل في مناقشتنا من التفكير بعالم الواقع إلى التفكير بأدوات التحليل التي تلزمنا للتعاطي معها.

القسم II

التحليل

4. المصالح والتهديدات والفرص.

5. القوة والتأثير.



4

المصالح والتهديدات والفرص

على الرغم من أهمية فهم الخبير الاستراتيجي الواضح للبيئة الدولية والمحلية، إلا أنها لا تشكل أكثر من خلفية للفكر الاستراتيجي؛ فالاستراتيجية أولاً وأخيراً ليست مجرد عمل فكري فحسب، بل هي أيضاً عمل يقتضي الأداء، وهي توجد لغاية العمل وتثبت قيمتها وأهميتها بنتائجها. لذلك إن الشرط الأول لها يتمثل في وجود إحساس بالاتجاه وسط تلك الفوضى والإرباك في المعلومات عن البيئة التي يحاول التأثير فيها وطريقة تحديد الأهداف المراد اعتمادها. وهذا يعني أن الاستراتيجية يجب أن تبدأ بغرض لها، والغرض في استراتيجية الشؤون الخارجية يستند إلى مفهوم المصلحة القومية.

يتمثل دور المصلحة القومية في المنطق الاستراتيجي في تسويغ عمل رجل السياسة وتقديم معيار للحكم تقاس عليه الأهداف. وهو "جهد يبذل في سبيل توصيف المسوغات الضمنية لسلوك الدول والسياسيين في بيئة دولية تحمل التهديدات."[1] وفهم الخبير الاستراتيجي للمصلحة القومية يشكل الجواب عن السؤال القائل لماذا نحن نفعل هذا الشيء؟ ومع أن هذا الجواب

(1) Fred A. Sondermann, 'The Concept of the National Interest,' *Orbis 22* (Spring 1977): 122.

ليس بالجواب الكامل عن السؤال، فإن المصلحة القومية تشكل أول جزء في مرغوبية سياسة معينة. وهذا شرط ضروري، وإن لم يكن كافياً، من أجل السعي إلى الهدف[2]. وإن لم يمكن تبرير سياسة ما على أساس مصالح الأمة فينبغي التخلي عنها. وكما قال عضو الكونغرس السابق لي هاملتون: "الاختبار الأساسي في الحكم على قرار خاص بالسياسة الخارجية سهل قوله ولكن يصعب تطبيقه، هل هو يخدم المصلحة القومية الأمريكية؟"[3]

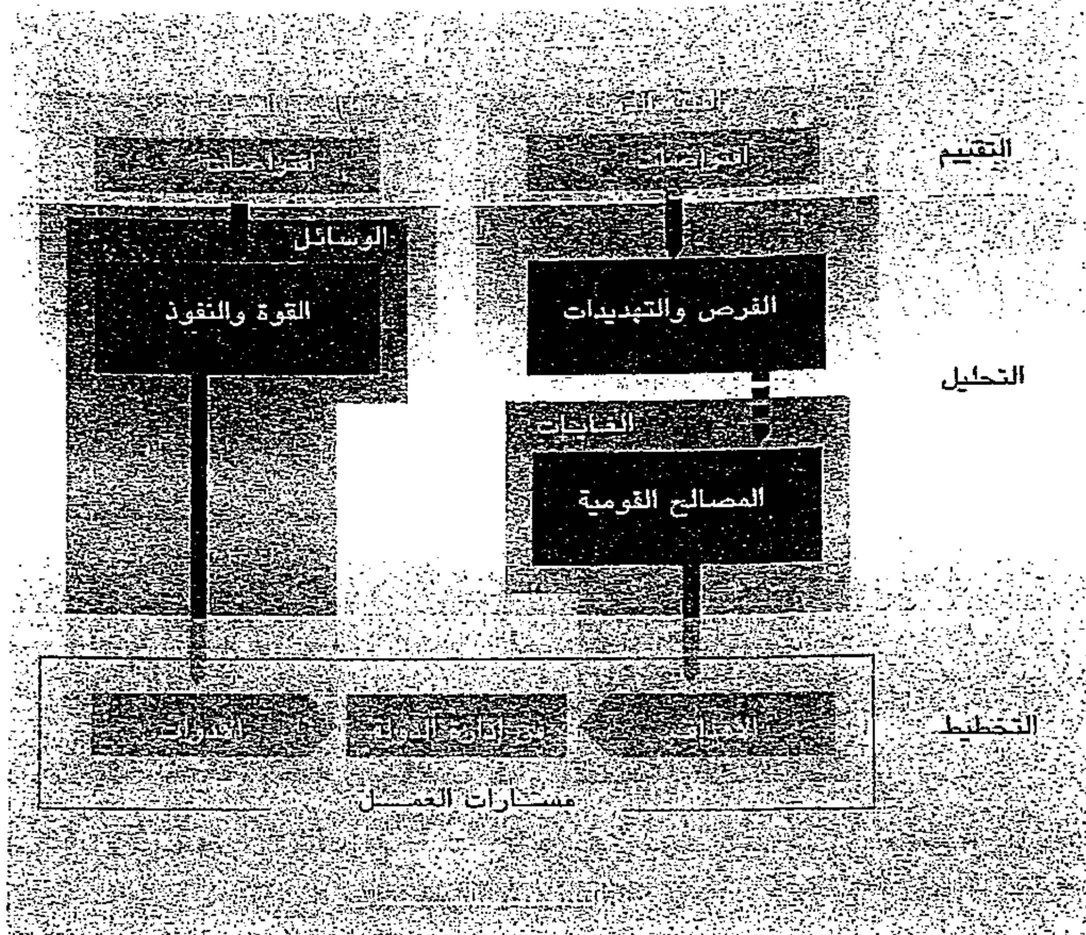
وإن استخدمت على هذا النحو، فإن فكرة المصلحة القومية لا تعبر عن أي نوع معين لسياسة خارجية أو سياسة أمن قومي؛ فالمصلحة القومية تعرضت للكثير من التشويه منذ أمد طويل من جانب أولئك الذين يجدون السياسات المستندة إليها واقعية في طبيعتها بحكم الضرورة وتتسم (كما يقول النقاد) باهتمام مفرط بعلاقات القوة وازدراء يدعو للأسف للاعتبارات الأخلاقية[4]. وهكذا نجد البعض قد فسر المصلحة القومية فور انتهاء الحرب الباردة أنها تقتضي تخفيضاً كبيراً في تدخل أمريكا بالخارج. والواقع كانوا يفرضون سياسة أقرب ما تكون إلى الانعزالية[5]. بيد أن دور المصلحة القومية في المنطق الاستراتيجي قد يحتوي أي مضمون، فهو يقر أن مصالح الأمة قد تكون من خلال تعزيز مثلها العليا. ومع أن مفهوم المعيار الحكم الذي عليه تقاس الرغبة بالأهداف يتضمن بعض التقييدات على السياسات

(2) سبب كون المصلحة القومية وحدها لا تشكل تبريراً كاملاً للسياسة، يتمثل في أن التكلفة (بما في ذلك الأخطار) تؤدي دوراً أيضاً في تحديد الرغبة في السياسة، فإذا كان الهدف باهظ التكلفة، فقد تصبح السياسة غير مرغوبة حتى لو كانت تصب في مصلحة الدولة. انظر الفصل الثامن.

(3) Lee H. Hamilton, "Defining the National Interest," *Christian Science Monitor* (March 30, 1998): 11.

(4) المصلحة القومية عند المثاليين تستبدل في كثير من الأحيان بالمصالح العالمية. انظر البحث الموجز للجدال الواقعي المثالي في الفصل الثالث.

(5) انظر: Alan Tonelson, "What is National Interest?" *The Atlantic Monthly* 268 (July 1991): 35 - 39, 42, 44 - 46, 48 - 52.



الشكل (4 - 1) : المصالح والتهديدات والفرص

التي تكون محض نزوات، فإنّ المصلحة القومية واسعة جداً وتستوعب سياسة خارجية قوية التدخل ودولية بالكامل.

في هذا الفصل سوف ننتقل من المستوى الأول إلى المستوى الثاني في النموذج الغرافيكي لاستراتيجية الشؤون الخارجية، أي من تقييم الافتراضات الخاصة بالبيئة الاستراتيجية إلى تحليل المفاهيم الاستراتيجية الرئيسية (انظر الشكل 4 - 1)؛ فالمصالح القومية، وكذلك التهديدات والفرص هي نتاج ذلك التحليل، ولذلك فهي ذات طبيعة مختلفة عن الافتراضات التي تحدثنا عنها في الفصلين الثاني والثالث. ومع أن التهديدات والفرص تأتي من

بيئة دولية إلا أنها، وكذلك المصالح، ليست الواقع بل هي التفسير التحليلي الذي نقدمه للواقع، وهي الشكل المصطنع للفكر الاستراتيجي. وكما قال ستانلي هوفمان أستاذ العلوم السياسية في جامعة هارفارد: "المصلحة القومية ليست دليلاً ذاتي الوضوح، بل هي فكر أنشأناه بالتركيب العقلي"(6). وهذه نقطة مهمة جداً ينبغي تذكرها، ذلك أنه إذا كان ممكناً استدعاء المصالح والتهديدات والفرص التي تحرك القرارات الاستراتيجية إلى الوجود أو خارج الوجود، عندئذ يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يعير اهتمامه لعمليات الفكر التي تشكلها. سوف نتناول في هذا الفصل أولاً أنواع المصالح التي لدى الدول ثم نعرّف المصالح في ضوء المنطق الاستراتيجي: حيث نميزها عن الأهداف، ونجد العلاقة بينها وبين القيم وثم ندرس المعايير التي بموجبها يمكن ترتيب أولوياتها(7). بعد ذلك، وعلى هذا الترتيب ذاته، سوف ندرس التهديدات والفرص، ونحدد موقعها في المنطق الاستراتيجي وندرس علاقتها بالمصالح ونناقش كيف عملت الإدارات الحديثة على وضع مفاهيمها واستجابت لها.

(6) Stanley Hoffmann, "In Defense of Mother Teresa," *Foreign Affairs* 75 (March - April 1996): 72.

(7) يبدو أن ثمة تبايناً بين المؤلفين الذين حاولوا وضع تعريف للمصلحة القومية، فقد تحدث معظمهم عن رؤية، أو عن واقع راهن مرغوب به في المستقبل، وفي كثير من الأحيان جعلت المصالح مرادفة للغايات والأغراض؛ فقد عرّف دونالد نوخترلاين المصالح القومية للولايات المتحدة بأنها "حاجات وتطلعات الدولة في ما له صلة بالدول الأخرى ذات السيادة التي تشكل بيئتها الخارجية". Nuechterlein, *America Overcommitted: United States National Interests* in the 1980s (Lexington, KY: University Press of Kentucky, 1985), p. 7. ولا يوجد أي توصيف عام، وبخاصة غير ذلك التوصيف الغامض "للحاجات والتطلعات"، يمكن أن يفيد الخبير الاستراتيجي كثيراً. ولهذا السبب، يجري تعريف هذا المصطلح، وغيره من المصطلحات المستخدمة في إطار هذا الكتاب، من الناحية العملياتية طبقاً للدور الذي يؤديه المفهوم في ما له صلة بالمفاهيم الأخرى ضمن المخطط التحليلي العام.

فئات المصالح

يبدو أن المصالح القومية للولايات المتحدة، وكذلك لأي دولة، تقسم بشكل طبيعي إلى أربع فئات عريضة (الشكل 4 - 2). أولاً (وفي المقدمة) الأمن الطبيعي، ويقصد به الحماية من أي أذى سببه خارجي، أو من أي تدمير للحياة أو الملكية داخل أراضي الولايات المتحدة أو المواطنين الأمريكيين أو ممتلكاتهم في الخارج. وهذه الفئة من المصالح في صميم أساسها تمثل حتمية البقاء، بقاء الفرد الذي تحميه الدولة وبقاء الدولة ذاتها. وعليه فقد تتضمن هذه الفئة الحماية من الأمراض القادمة من الخارج وكذلك العدوان المسلح من دولة أخرى. كما تعني لفظة "الأمن" أيضاً الحرية الشخصية من الخوف والسلامة الموضوعية من الخطر[8]. ومن هذا المنطلق تسعى الحكومات جاهدة إلى منع أو ردع (إن أمكن) والدفاع ضد (إذا دعت الضرورة) تنوع كامل من أعمال السلب والنهب ابتداءً بالإرهاب وحتى الحرق باستخدام الأسلحة النووية الحرارية. من الطبيعي أن تتباين درجة النجاح بتباين الظروف، ولا سيما أن الأمن الطبيعي للأمة يمكن أن يتحقق في

1. الأمن الطبيعي
2. الازدهار الاقتصادي
3. الحفاظ على القيم داخل الوطن
4. إبراز القيم على الساحة الدولية

الشكل (4 - 2) : فئات المصلحة القومية

(8) جرى تطوير هذه الفكرة في مقالة Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly* 67 (December 1952): 481 - 502.

حدوده الدنيا من خلال مقاومة ناجحة ولو سالت بها الدماء، لهجوم حقيقي، أو يمكن تحقيقه من خلال استراتيجية للأمن القومي من شأنها أن تخفف جميع الأخطار بدرجة عالية من الراحة النفسية[9]. وعلى الرغم من أن هذا الأمن قد اكتسب أهمية خاصة وكان سبباً في إحداث وزارة جديدة كاملة منذ 9/11، فقد كان أمن الوطن وأمن المواطنين النواة الأساسية والجوهرية للمصلحة القومية.

أما الفئة العريضة الثانية للمصلحة القومية فهي الرفاه الاقتصادي، أو مجرد الازدهار. وبالطبع يحدث معظم النشاط الحكومي الهادف إلى تعزيز الرفاه الاقتصادي على الساحة المحلية وفي ظل استراتيجيات وطنية عريضة. لكن عولمة الاقتصاد الأمريكي تعني أن الازدهار يجب أن يلقى التشجيع والترويج من خلال استراتيجية الشؤون الخارجية. وهذا يعني أنه من الضروري إدارة السياسة والتجارة وضبط أمن النظام المالي والنقدي الدولي، وتشجيع صادرات الشركات الأمريكية، وحماية الاستثمارات الخارجية المباشرة، وتنسيق السياسات الاقتصادية المتباينة للدول. وفي هذا الصدد أيضاً من الممكن تحقيق تنوع واسع من المنجزات، ابتداءً من المصلحة الوطنية غير القابلة للانتقاص في مجرد مستوى معيشة الكفاف، حتى المصلحة العظمى في مستوى معيشة رفيع أو حتى مستوى معيشة الرفاه.

وتتضمن الفئة الثالثة للمصالح تلك المصالح الموجهة نحو الحفاظ على النظام الداخلي للحكم في البلاد وكذلك القيم والثقافة المدنية في مواجهة التغيير القسري أو المفروض من الخارج[10]. وبما أن القيم وأشكال الحكم

(9) لا بد وان القارئ يذكر ما أشرنا إليه في الفصل الأول أن المجموعة الثانوية لاستراتيجيات الشؤون الخارجية التي تخدم البقاء الطبيعي قد اصطلح على تسميتها استراتيجيات الأمن القومي. انظر الشكل (1-1).

(10) يحدد الكسندر جورج وروبرت كيوهان ثلاث مصالح قومية "غير قابلة للانتقاص" فتعد وثيقة الصلة بثلاث من الفئات الأربع التي عددتها وهي: البقاء الطبيعي، الوجود الاقتصادي، والحرية. الفصل بعنوان "The Concept of National Interests: Uses and Limitations," in George,

هي بالدرجة الأولى مسألة شأن داخلي قد يبدو من العسير التفكير بأية صلة تربط بينها وبين السياسة الخارجية، غير أن هذا الانتشار الواسع للمخدرات والعقاقير الخطرة، مجرد مثال واحد لمشكلة ذات أبعاد عالمية ولها أثر قوي على بنية القيم الداخلية للأمة. وكذلك الأمر بخصوص الهجرة الوافدة غير المنضبطة. إضافة إلى ذلك، فإن هذه الفئة من المصالح تؤكد استقلالية الأمة ـ بمعنى قدرتها على الحفاظ على استقلالها السياسي في مواجهة أي إجبار قسري من حكومة أخرى ـ وهذه صفة تدعى أحياناً الاكتفاء الذاتي أو السيادة أو حتى الحرية[11]. يرى الكثيرون في هذه الصفة ـ ومن دون ريب فئة الحفاظ على القيم وحمايتها برمتها ـ مظهراً من مظاهر الأمن الطبيعي. وقد ذكرت الاستراتيجيات الرسمية العديدة للأمن القومي في الولايات المتحدة عبارة "بقاء الولايات المتحدة كدولة حرة ومستقلة، وقيمها الأساسية مصانة ومؤسساتها وشعبها في أمان"، على أنها مصلحة واحدة لا تتجزأ[12]. ولكننا

Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice (Boulder, CO: Westview Press, 1980). P. 222.

(11) يعرف جورج وكوهان الحرية بأنها "قدرة سكان بلد ما على اختيار شكل الحكم الذي يناسبهم وعلى ممارسة مجموعة من الحقوق الفردية كما يحددها القانون وتصونها الدولة". "The Concept of National Interests: Uses and Limitations," p. 224. وأعتقد أنهما يبالغان في هذه الحالة ولا سيما أن دولاً عديدة لها مصلحة في الاستقلالية والمحافظة على نظام الحكم فيها لكنها لا تمنح الحقوق الفردية لمواطنيها. بينما يجد أوزغود مصلحة مماثلة يدعوها بـ "الاكتفاء الذاتي" والتي يعرفها بأنها "إدارة العلاقات الخارجية دون الإشارة إلى الدول الأخرى أو إلى مسائل خارجة عن السيطرة الوطنية أحادية الجانب". Robert Endicott Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1953) p.5.

(12) انظر على سبيل المثال: The George H. W. Bush *National Security Strategy of the United States* (Washington, DC: GPO, August 1991), p. 3. وربما يعود أصل هذا الدمج إلى عبارة تاريخية تقول "سلامة أراضيها واستقلالها السياسي"، التي وضعها وزير الخارجية جون هاي في مذكرات كتبها بعنوان (Open Door) ثم ادخلت في ميثاق عصبة الأمم (المادة رقم 10) وميثاق الأمم المتحدة (المادة رقم 2 الفقرة 4). المدهش أنه على الرغم من تعريفه هذا للاكتفاء الذاتي بأنها فئة مستقلة من المصالح، فإن روبرت أوزغود يعرف "البقاء وحفظ الذات بأنها تتضمن الاستقلال السياسي والحفاظ على المؤسسات الحكومية الأساسية" Osgood, *Ideals and Self-Interest*, p. 5.

نرى أنه من الضروري للتفكير الواضح إبقاء فئة الأمن الطبيعي والحفاظ على القيم في فئتين منفصلتين، وبالتأكيد ذكر المصالح كلها في فئات منفصلة، ولا سيما أننا قد نضطر للحديث عنها تناوباً (كما سيتبين في ما بعد). إن تحقيق مصلحة الحفاظ على القيم وصونها سيكون أيضاً مسألة درجات، وبخاصة أن القسم الأكبر من الدول الأكثر قوة في العالم ليست محصنة تحصيناً كاملاً ضد ضغط خارجي. وكما قال هنري كيسنجر ذات مرة: "إن الدول التي تدّعي بأنها لا تتأثر بالضغوط، إما أنها تخدع نفسها أو أنها حسنة الحظ كثيراً لأنها لم تتعرض له"[13].

أما الفئة الرابعة والأخيرة من المصالح القومية، فهي إبراز قيم الأمة وأخلاقياتها ونشرها على الساحة الدولية؛ فالدول العظمى وحتى بعض اللاعبين من غير الدول، ولأسباب عديدة، تشعر بأن عليها مهمة فريدة في نوعها بالعالم، وهي واجب نشر رؤيتها للمجتمع في البلدان الأخرى، وأن تجعل العالم يبدو في صورتها. الاتحاد السوفياتي كانت لديه ثورة اشتراكية عالمية، وفرنسا لديها مهمة التمدن، وتنظيم القاعدة يريد عودة الخلافة الإسلامية، والولايات المتحدة لديها سياساتها الخاصة بحقوق الإنسان والاهتمامات الإنسانية والجهود الخاصة في سبيل نشر اقتصاد السوق والنظم السياسية الديمقراطية[14]. وبالطبع تشجع الحكومات الترويج لقيمها خارج حدودها وذلك بهدف خدمة الفئات الأخرى للمصالح. قد يعتقد الأمريكيون أن انتشار الحكم النيابي في العالم قاطبة يخدم أمنها الطبيعي، ولا سيما أن

(13) Kissinger, *White House Years* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979), p. 721.

(14) كان الرئيس ريغان غالباً ما يستشهد بقول جون وينثروب المأخوذ عن الإنجيل بقوله إن الولايات المتحدة "مدينة موقعها على الجبل"، وكانت إدارة الرئيس كلينتون تعلن أن ما كانت تدعوه "توسيع" ديمقراطية السوق خارج الحدود هو الغاية المركزية لسياستها الخارجية. انظر ملاحظات أنتوني ليك، مساعد الرئيس لشؤون الأمن القومي: From Containment to Enlargement," Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, September 21, 1993.

الديمقراطيات قلما تحارب ديمقراطيات أخرى أو لعلها قد تظن أن أنظمة السوق في البلدان الأخرى سوف تخلق طلباً عالمياً على الصادرات الأمريكية وبالتالي تسهم في ازدهار الولايات المتحدة. لكن هذه الفئة من المصالح كما تستخدم في هذا الكتاب يقصد بها نشر القيم خارج البلاد لذاتها فحسب ودون هدف آخر، وذلك بسبب إحساس داخلي بمهمة ينبغي القيام بها بغاية فعل الخير في العالم أو بغية خلق بيئة دولية تكون أكثر توافقاً مع الثقافة الداخلية والنظام السياسي للولايات المتحدة أو نظام بيئي لسياسة خارجية يستطيع الأمريكيون من خلاله التنفس بسهولة أكثر. ومن حيث كونه كذلك يتضمن إبراز القيم أيضاً التدخلات الإنسانية أثناء الكوارث الطبيعية وتخفيف معاناة الإنسان أو وضع حد لأعمال القتل الجماعي.

على الرغم من أن الفئات الثلاث الأولى عالمية بطبيعتها، إلا أنها قد أثبتت عند الأمريكيين بوثائق تأسيس دولتهم. إعلان الاستقلال أكد على الحقوق التالية على أنها "حقوق مشروعة لا يمكن التنازل عنها"، وهي حق الحياة (أي الأمن)، والحرية (الحفاظ على القيم وصونها)، والسعي إلى السعادة (الازدهار)، وفي الوقت نفسه تضمن الدستور عبارة: "النهوض بمسؤولية الدفاع المشترك [الأمن] وتعزيز الرفاه العام [الازدهار] وضمان نعمة الحرية [الحفاظ على القيم وصونها]". ولكن لا يوجد في هذه الوثائق ذكر لأي شيء يدل على إبراز القيم ونشرها، ولعل السبب في ذلك أن الآباء المؤسسين للبلاد كانوا يدركون أن دولتهم الناشئة حديثاً قليلة الخبرة ولا تستطيع تحمل التكاليف أو النزاعات التي قد يسببها دعم هذه المصلحة. غير أن المصالح ثابتة وباقية كما تتلاءم مع المفاهيم المعتمدة في القانون الأساسي؛ كما قال وأكد اللورد بالمرستون: ليس للدول حلفاء دائمون ولا أعداء دائمون، إنما مصالح دائمة[15]. غير أن المصالح في عالم الواقع تتبدل

(15) "ليس لنا حلفاء إلى الأبد، وليس لدينا أعداء دائمون. مصالحنا هي الخالدة وهي الدائمة وواجبنا يملي علينا أن نتبع هذه المصالح." من ملاحظات أبداها هنري جون تمبيل الكونت بالمرستون

مع مرور الأيام، وقد يكون هذا التبدل بطيئاً. وعلى سبيل المثال لم يظهر اهتمام الولايات المتحدة بنفط الشرق الأوسط إلا بعد أن أحدث اختراع محركات الاحتراق الداخلي ثورة في وسائط النقل. لكن بالمرستون كان على حق حين ألقى الضوء على صفة الديمومة للمصالح، فهذه الديمومة إحدى العوامل التي تمكنها من تقديم معيار التقييم للاستراتيجية ذاتها.

تعريف المصالح

تنطبق فئات المصالح الموضحة أعلاه عند أعلى مستوى للتحليل الاستراتيجي المطبق على الدولة من حيث علاقتها بالبيئة الدولية بأسرها. وعند هذا المستوى فهي قابلة للتطبيق عموماً على أية دولة. بيد أن الخبراء الاستراتيجيين عادة يجعلون المصالح أكثر تحديداً من مجرد القول بالأمن والازدهار، والحفاظ على القيم وإبراز هذه القيم من خلال تطبيق هذه الفئات على مختلف المناطق والبلدان والقضايا الوظائفية. وبالتأكيد يجب ترجمة المصالح العالمية عادة "نزولاً للأدنى" باتجاه أماكن وقضايا أكثر تحديداً وذلك بهدف جعل المعنى الاستراتيجي أكثر وضوحاً. وعندما تصبح المصالح أكثر تحديداً تصبح أيضاً أقل عمومية ذلك أنه بالرغم من أن لكل دولة مصلحة في الازدهار، على سبيل المثال، فإن مضمون هذه المصلحة يختلف من بلد إلى بلد ومن زمن إلى زمن. لهذا، إذا كانت المصلحة القومية للولايات المتحدة في الازدهار حين يطبق على الشرق الأوسط، فهذا يعني الإمداد

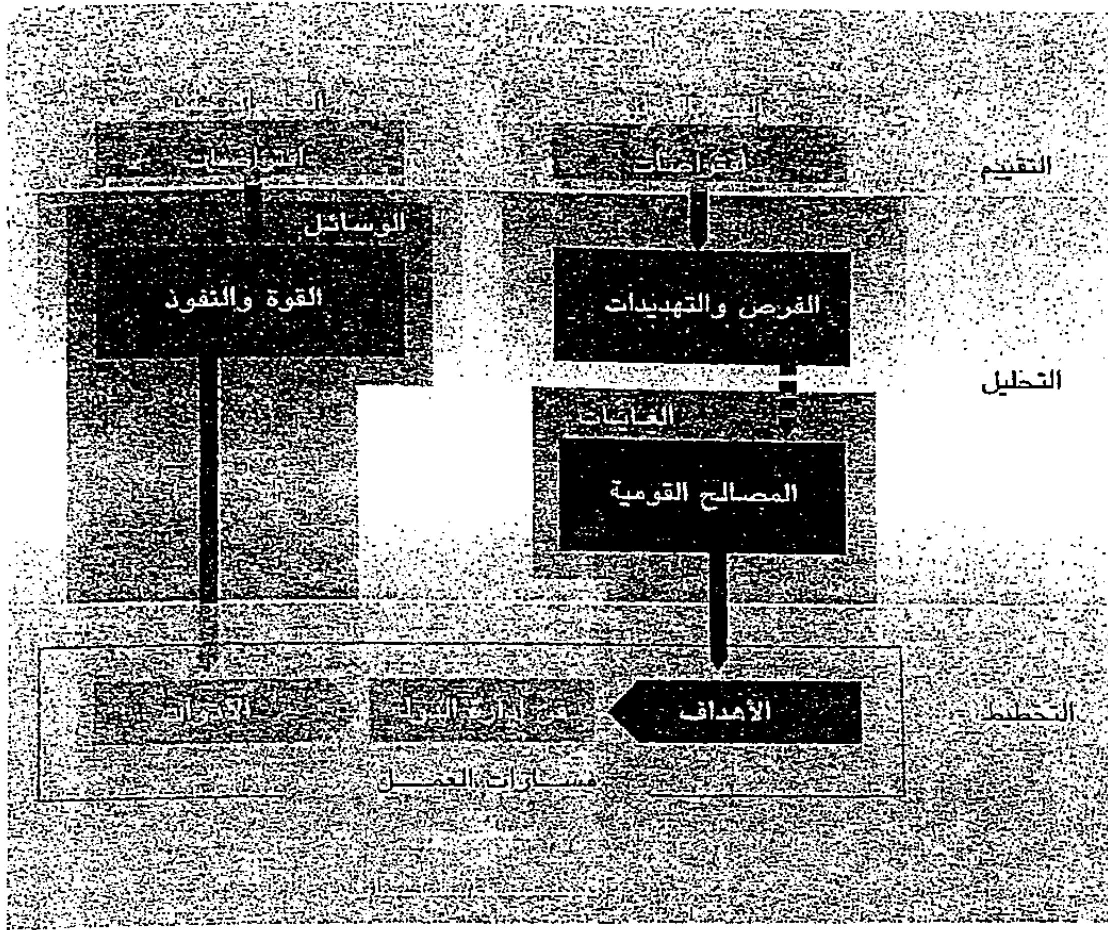
الثالث (1784 ـ 1865) في معرض دفاعه عن سياسته الخارجية في مجلس العموم بتاريخ الأول من آذار/مارس عام 1848، *Hansard's Parliamentary Debates*, 3d series, vol. 97, Col. 122, as cited in Suzy Platt, ed. *Respectfully Quoted: A Dictionary of Quotations Requested from the Congressional Research Service* (Washington, DC: Library of Congress, 1989).

الكافي للنفط من تلك المنطقة وبأسعار معقولة، والاستقرار السياسي والاقتصادي في المملكة العربية السعودية. وفي مثل هذه التراتبية الهرمية تعتمد المصلحة في المستوى الأدنى على المصلحة ذات الصلة في المستوى الأعلى مباشرة لغاية المشروعية.

فالغايات أو الأهداف، أي أغراض الاستراتيجية، تبررها علاقتها بالمصالح التي هي في مستواها أو في المستوى الأعلى منها، كما أشرنا آنفاً، الغايات التبريرية هي الوظيفة الرئيسية في الفكر الاستراتيجي. لكن المصالح مختلفة عن الأهداف بالرغم من أن الكثيرين من المؤلفين يخلطون بينهما ويعدونهما متساويين، ولا سيما أنه يوجد سبب تحليلي مهم يدعو للتمييز بينهما (انظر الشكل 4 - 3)؛[16] فالمصالح يجب أن تحدد دونما اعتبار لإمكانية تحققها، فهي تشكل مرتكز الاستقرار للاستراتيجية، لكنها لا تفرض العمل بحد ذاتها. وحيث إن قوة كل دولة على حدة محدودة، فالغايات التي تحددها تكون عادة أقل من كامل مدى ما تقتضيه مصالحها[17]. وهذا يعني، أن ليس لدى الحكومات القدرة على خدمة مصالحها الكاملة بدرجتها القصوى. لذلك، فإن تحقيق التكافؤ بين المصالح والأهداف يقتضي أحد أمرين، إما أن تعمل الدولة على تخفيف تقديراتها وبالتالي يغيب عنها المدى

(16) دونالد نيوخترلاين، على سبيل المثال، يبدأ أحد فصول كتابه عن المصلحة القومية بقوله إن هذا المصطلح "قد استخدمه رجال السياسة والعلماء منذ أمد طويل لتوصيف أهداف السياسة الخارجية للدول". *America Overcommitted,* p. 1. بينما يقول ستانلي هوفمان، إن المصالح هي مجموع الأهداف والغايات التي حددها صناع السياسة". In Defense of Mother Teresa," p. 172.

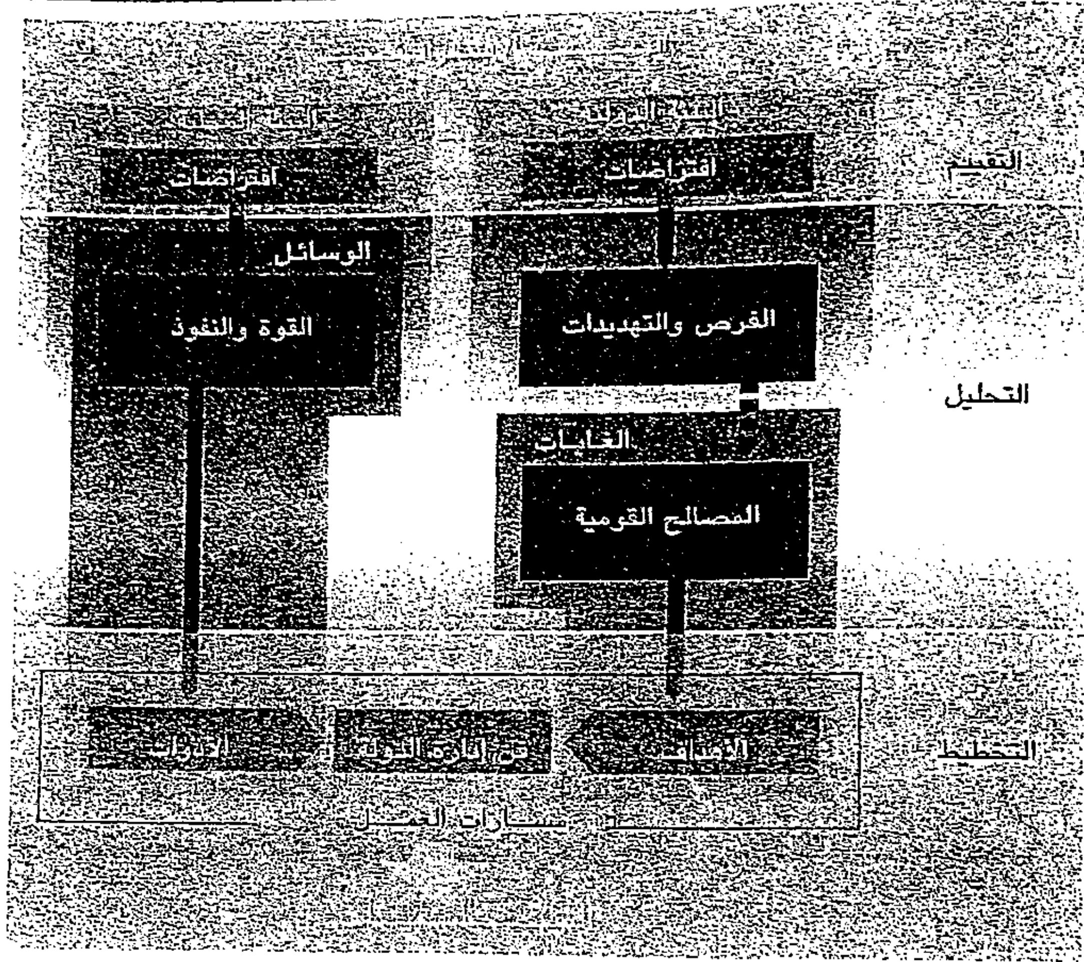
(17) أولئك الذين يتحدثون عن وجود ثغرة بين المصالح والالتزامات مثل عبارة والتر ليبمان الكلاسيكية الواردة في *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1943)، أو بين القوة والمصالح يتحدثون في واقع الأمر عن عدم كفاية القوة في دعم الأهداف التي يعتقدون أن على الدولة أن تسعى من أجل مصالحها أو تحمي هذه المصالح من التهديدات.



الشكل (4 - 3): المصالح والأهداف

الكامل لمصالحها الحقيقية، أو أن تضع أهدافاً تكون أكثر من قدراتها؛ ففي الحالة الأولى تكون غير مهيأة للتعرف على التهديدات الخطيرة أو الفرص المهمة في حال ظهورها، وفي الحالة الثانية يحتمل أن تبدأ القيام بأعمال لا بد أن تنهار. والأكثر من ذلك من الممكن أن يخدم الهدف الواحد أكثر من مصلحة واحدة، وهذه إمكانية قد تضيع لو تحقق التكافؤ بين المصالح والأهداف.

غير أن المصالح إن حددت على النحو اللائق لا تعير اهتماماً للقوة؛ فإذا أخذنا حالة معينة نجد أن الدولة تحافظ على مصلحتها بالأمن حتى لو لم تكن قادرة على اجتناب أن يحتلها جيش أجنبي، حتى لو وصلت إلى لحظة الانطفاء. وبالمثل قد نجد بلداً فقيراً للغاية في العالم الثالث لديه مصلحة في



الشكل (4 - 4): المصالح والقوة

الازدهار حتى لو لم تكن لديه القدرة على إطعام شعبه. ومع ذلك، فإن تصورات رجال السياسة لمصالح بلدانهم غالباً ما تتحدى هذا الفصل المنطقي وتتأثر بتصوراتهم لقوة بلدانهم (انظر الشكل 4 - 4). وفي كثير من الأحيان "عندما تتوسع القوة" يتوسع تعريف الدولة لمصالحها، وهذه النظرة الموسعة للمصالح يمكن أن تقود بدورها إلى نظرة أكثر اتساعاً للتهديدات التي تواجهها الدولة[18]. وهذه التهديدات التي قد توفرها القوة الكافية أمر ضروري، ولكن يمكن عندئذ أن تجعل الأهداف بعيدة المدى.

(18) Robert Jervis, 'The Compulsive Empire' *Foreign Policy* 137 (July / August 2003): 83
87-انظر الفصل الخامس.

وربما ينجح هذا التحليل في الاتجاه المعاكس أيضاً حيث تؤدي النظرة المقيدة للقوة إلى ضعف في تحديد المصالح والتهديدات. وفي كلتا الحالتين تعد هذه السلسلة من العلاقة السببية لتكوين مفاهيم المصالح والتهديدات ـ أي، القوة ← المصالح ← التهديدات ← لأهداف ـ تطبيقاً خاطئاً للمنطق الاستراتيجي. لذا ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يجعلوا تصوراتهم لقوتهم منفصلة عن صياغتهم للمصالح وألا يستعينوا بقدراتهم إلا حين يضعون الغايات والأهداف[19].

وإذا نظرنا إلى تلك العلاقة الوثيقة بين المصالح والأهداف، نستغرب وجود عبارات خاصة بواحدة منهما تتضمن بنوداً هي في الواقع تعود للأخرى. غير أن أفضل طريقة لمعرفة الفرق بينهما تكمن في كون الأهداف عموماً بنوداً للعمل أي بحاجة لوجود الفعل في صيغتها، بينما المصالح هي تركيبات قواعدية مكونة من فاعل الفعل، أي أسماء وصفاتها. يذكر روبرت آرت، على سبيل المثال، ست "مصالح قومية رئيسية" في موضعين مختلفين (مقارنة مع الشكل 4 - 5)؛ ففي الموضع الأول تقرأ على أنها أهداف، في حين تذكر في الموضع الثاني بعبارات واضحة على أنها مصالح، ولكن من دون الإشارة إلى ما إذا كانت قابلة للتحقيق أو إلى مدى تحققها[20]. لاحظ مثلاً كيف يتحول البند الخاص بالفعل "لأن تمنع حروب القوى الكبرى في أوراسيا"، لتصبح "سلاماً بين القوى الكبرى في أوراسيا"، أو كيف يتحول هدف "لكي تصون النظام الاقتصادي الدولي المفتوح" لتصبح مصلحة في العبارة "الانفتاح الاقتصادي الدولي".

(19) انظر الفصل السابع، الخطوة الأولى للغايات، من أجل المزيد من البحث في إدراك أثر الوسائل على الغايات من وجهة نظر وضع الأهداف.

(20) Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003)، مقارنة بين قائمة "المصالح" في الصفحة 7 والجدول (رقم 1ـ8) صفحة 43، تبين أن المصلحة الأولى في العمود الثاني هي مجرد استثناء، إذ يجب أن تكون صياغتها "وطن آمن".

أولاً: أن تمنع اعتداءً على الوطن الأمريكي.	1. الدفاع عن الوطن.
ثانياً: أن تمنع حروب القوى الكبرى في أوراسيا.	2. سلام شامل بين القوى الكبرى في أوراسيا.
ثالثاً: تصون الوصول إلى توريد نفطي آمن وبأسعار معقولة.	3. الوصول الآمن لنفط الخليج العربي بسعر معقول ومستقر.
رابعاً: تصون نظاماً اقتصادياً دولياً ومنفتحاً.	4. الانفتاح الاقتصادي الدولي.
خامساً: تشجع انتشار الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان خارج البلاد.	5. ترسيخ ونشر الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان.
سادساً: أن تحمي البيئة الدولية ...	6. لا تغيير مناخي شديد وحاد.

الشكل (4 - 5): نسختان للمصالح وضعهما روبرت آرت

وهنالك مثال حديث آخر لذلك الخلط بين ماهية المصالح وكيفية صوغها نستقيه من الهيئة الخاصة بالمصالح القومية الأمريكية، التي أشارت في تقريرها أن "المصالح من وجهة النظر التحليلية تتميز عما يمكن أن تكون الدولة مهيأة لفعله في سبيل حماية تلك المصالح". لكن الجدول الذي يبين خلاصة البحث يذكر خمس مصالح حيوية (انظر الشكل 4 - 6) مدرجة في جدول لبنود خاصة بالعمل، والأهداف التي ينبغي على الدول أن تعمل من أجل أن "تمنع" أو "تضمن" أو "تؤسس"[21]. وبالمثل، تعد عبارة "نظام دولي مؤاتٍ" التي تصاغ في معظم الأحيان كما لو أنها مصلحة أمريكية، إلا أنها في الواقع ليست أكثر من غاية تخدم مصالح الأمن والازدهار[22].

(21) Graham T. Allison and Robert Blackwell, *America's National Interests*. A report from The Commission on America's National Interests, a joint project of the Kennedy School of Government at Harvard, the Nixon Center, and the RAND corporation, 2000, pp. 17.

(22) هذه المصلحة المذكورة خطأ هي واحدة من أربع مصالح وردت في كتاب، Nuechterlein بعنوان *America Overcommitted*؛ أما المصالح الثلاث الأخرى فهي الدفاع عن الوطن والرفاه الاقتصادي وتعزيز القيم.

المصالح القومية الحيوية للولايات المتحدة تتجسد في:

1. منع وردع والإقلال من التهديد بالهجمات بالأسلحة النووية والبيولوجية والكيميائية على الولايات المتحدة أو قواتها العسكرية خارج البلاد.
2. ضمان بقاء حلفاء الولايات المتحدة وتعاونهم النشط مع الولايات المتحدة في تكوين نظام دولي نستطيع من خلاله أن ننجح ونزدهر.
3. منع ظهور قوى كبرى معادية أو دول غير متعاونة على حدود الولايات المتحدة.
4. ضمان قابلية الحياة والاستقرار للأنظمة العالمية الكبرى (التجارية وأسواق المال وتوريدات الطاقة والبيئة).
5. إقامة علاقات مثمرة ومنسجمة مع المصالح القومية الأمريكية مع الدول التي يمكن أن تصبح خصوماً استراتيجيين، والصين وروسيا.

الشكل (4 - 6): الهيئة الخاصة بمصلحة أمريكا القومية ـ خلاصة للمصالح القومية الحيوية للولايات المتحدة

فالأمريكيون، أولاً وأخيراً، لا يريدون عالماً كهذا إكراماً لما هو عليه بل لأن عالماً يتسم بالفوضى قد يؤدي إلى ظهور تهديد لأمنهم، ويعطل التجارة التي تسهم في ازدهارهم. وهنالك الكثير من اللوائح التي تتضمن بنوداً تعد في حقيقتها تهديدات، مثل البند الأول الوارد في لائحة الهيئة الأمريكية (هجمات بأسلحة الدمار الشامل)، والبند الثالث (الدول المعادية)، وربما بسبب تلك العلاقة الوثيقة بين المصالح والتهديدات (التي نناقشها أدناه). غير أن ما يصعب تفسيره كثيراً وقلما يكون غير عادي، أن نجد حتى الأدوات مشمولة

في هذه القوائم على أنها مصالح كما فعلت الهيئة الأمريكية في البند الثاني. (التحالفات بكل تأكيد هي وسائل في إدارة حكم البلاد، وليست غايات بحد ذاتها)[23].

إن هذه الأنواع من الأخطاء التحليلية تنبه الاستراتيجيين لتوخي الدقة بأن مصالحهم التي يعرّفونها هي مصالح حقيقية وليست أي مفهوم استراتيجي آخر. وسواء كانت المصالح عامة وتطبق في المجال الكامل لاستراتيجية الشؤون الخارجية، أم كانت مصالح محددة وتوضع لمشكلة أو قضية معينة، فالمصالح هي غايات وهي شروط يريد المرء الحفاظ عليها أو أن يحققها، هي صور لواقع له أهميته الحيوية وقيمته أو صورة لمستقبل مأمول. وهي أساسية ودائمة ولا تتوقف على بيئة دولية معينة. وما هو أهم من ذلك كله أنها مستقلة لها مبرراتها الخاصة بها: أي هي مرغوبة لمجرد كونها مرغوبة ولأنها متوافقة مع القيم التي تعتز بها الأمة؛ فالمرء يريد أن يكون آمناً وذلك لسبب بسيط هو أن التمام والكمال أفضل من الألم والجراح، والحياة أفضل من الموت، وأن يكون المرء ناجحاً ومزدهراً خير له من الفقر[24]. وهكذا يعد البيان الخاص بالمصالح لائحة لأشياء يتمناها المرء وتستند إلى شروطها الخاصة بها، والقوة والتكلفة يجب ألا تكون لهما صلة في صياغتها[25].

(23) وهذا مثال آخر: "علاقات صحية وتعاونية وحيوية مع الحلفاء والدول الصديقة" *National Security Strategy of the United States*, 1991, p.3. وأما ذكر الحلفاء خطأ على أنه مصلحة أو حتى هدف يحمل بعض الأخطار وهو إثم الخلط بين مصلحة المرء الخاصة ومصلحة الآخر.

(24) وكما قالت صوفي تاكر Sophie Tucker في تلك: "أكون غنية أو أكون فقيرة، الغنى أفضل".

(25) القوة (موضوع الفصل الخامس)، والتكلفة (التي نناقشها في الفصل الثامن) هما أمران على جانب كبير من الأهمية في التفكير الاستراتيجي ولكن يجب ألا يضمهما المرء في مفهومه عن المصلحة. والتمييز المبين في هذا المقام بين المصالح والأهداف سوف نناقشه ثانية من وجهة نظر الأخيرة في الفصل السابع.

القيم ومعايير الحكم

القول إن المصالح القومية تحمل مبرراتها الخاصة بها - بأن الرغبة بالمصالح لا يمكن تأكيدها أو إثباتها بالرجوع إلى معيار موضوعي - قد جعل الكثيرين من أساتذة العلوم السياسية يحكمون على هذا المفهوم بأنه عديم الجدوى أو ربما محفوف بالأخطار. وحجتهم في ذلك أن المصلحة القومية بعيدة عن الموضوعية لدرجة أنها لا تشكل ضابطاً لعمل صناع السياسة أو لتفيد في أي تحليل، وبأن معيار الحكم الذي يقصد بها أن تقدمه، ليس سوى عباءة تخفي تحتها ما يفضله رجل السياسة. لذلك تعد هذه المسألة - أي مسألة كيف يمكن أن تقدم المصالح معايير لتقييم الأهداف وما هي هذه المعايير - مسألة معقدة وجديرة بالتفكير والتأمل.

ليس ثمة شك في صحة القول إن المصلحة القومية لا تستند إلى شيء أكثر واقعية من اعتمادها على أحكام تتعلق بالقيمة[26]. وقد لوحظ وجود توافق في الرأي لدى جميع الكُتّاب تقريباً أن المصالح "يمكن فهمها على أنها تطبيقات للقيم في سياقها"، وأننا "عندما نتكلم عن مصلحة قومية فنحن نتكلم عن القيم"[27]. وحتى لو رأى أهم نقادها أن من البدهي القول إن "المصلحة القومية متجذرة في القيم"، مؤكداً أن هذه الخاصية هي بالتأكيد ما يجعل المفهوم "صعب التطبيق كأداة للتحقيق والبحث الدقيقين"[28]. غير أن هذه

(26) لاحظ أن كلمة "القيم" تستخدم هنا بطريقة تختلف عن تلك التي استخدمناها عندما بحثنا فئتي المصالح والحفاظ على القيم وصونها وإبرازها ونشرها خارج البلاد؛ فنحن هنا نقصد بها تقدير قيمة ما هو الأفضل للمجتمع وتقييم النتائج على المجتمع، بينما كنا آنفاً نتحدث عن النظام الدستوري المحدد ومجموعة القوانين والقواعد الأخلاقية التي يجب حمايتها أو تعزيزها.

(27) George and Keohane, "The Concept of National Interests," p. 221 . Sonderman, "The Concept of the National Interest," p. 124. ويقول جورج وكوهين أيضاً إن تحديد المصالح "يتضمن خياراً بين القيم الكامنة وراء المصالح".

(28) James N. Rosenau, "National Interest," *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: MacMillan / Free Press, 1968), Vol. II, p. 34.

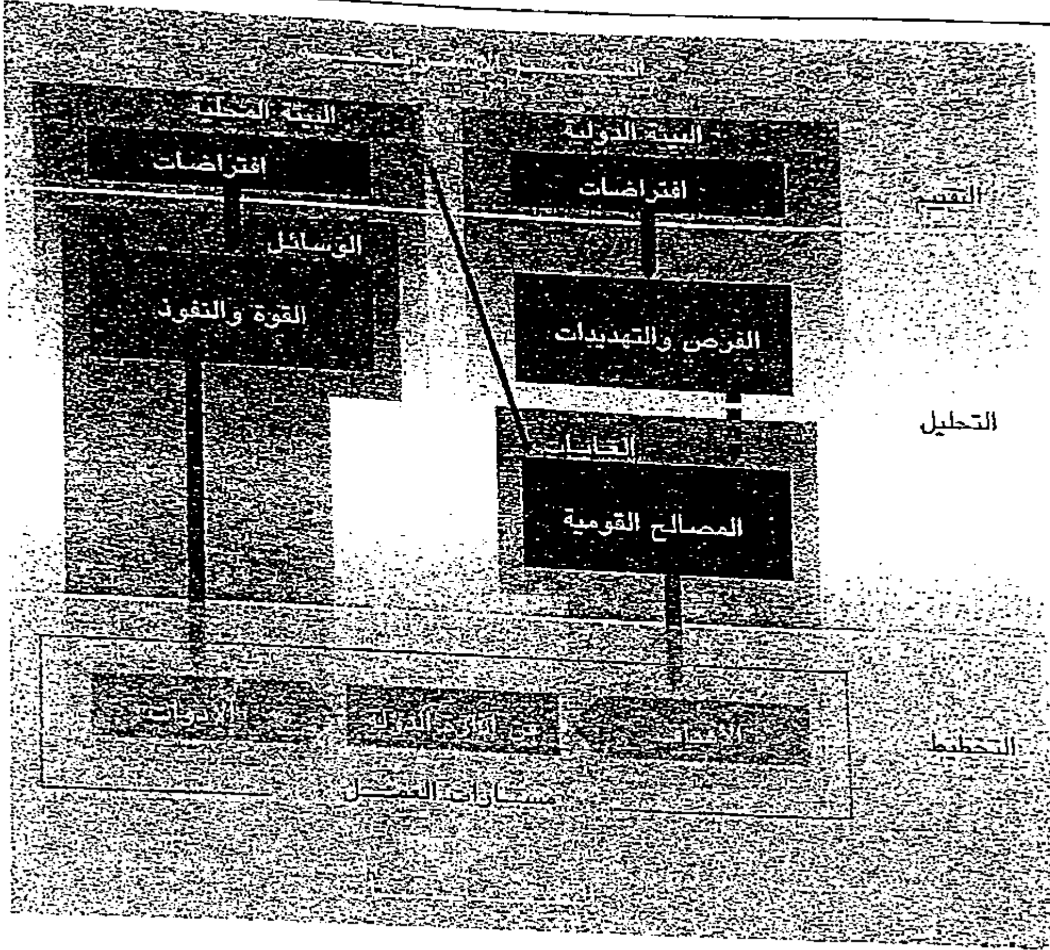
الآراء تختلف عن آراء الكثيرين من صناع السياسة الذين كثيراً ما يتحدثون عن خدمة "المصالح والقيم"، كما لو أنهما نوعان مختلفان من المبررات للقرارات. وهي لا تتوافق على نحو دقيق أيضاً مع فكرة أستاذ العلوم السياسية في جامعة هارفارد جوزيف ناي القائلة إن القيم هي "مصلحة قومية غير ملموسة" ينبغي التفريق بينها وبين المصالح الملموسة أو "الاستراتيجية"(29). غير أن صاموئيل هانتنغتون، زميل جوزيف ناي، يقترب أكثر من الحقيقة عندما يؤكد أن "المصالح القومية عادة تجمع بين الأمن والاهتمامات المادية من جهة، مع الاهتمامات المعنوية والأخلاقية من جهة أخرى"(30).

والواقع، إن المصالح - جميع المصالح - هي باختصار ما يثمنه المرء. والناس يثمنون الأمن والازدهار وصون أسلوبهم المحلي في الحياة، والأمريكيون عادة يثمنون أيضاً عالم ديمقراطيات السوق حيث تنخفض كثيراً معاناة الإنسان. قد لا تبدو الأنواع الثلاثة الأولى للمصالح مستندة إلى القيم، ذلك أن القيم التي ترتبط بها - البقاء والازدهار والحرية - هي قيم تعد مقبولة عالمياً عموماً، بينما تدور السجالات حول الاعتبارات الإنسانية والأخلاقية المتصلة بمصالح إبراز القيم على الصعيد العالمي، وهي في كثير من الأحيان تثير الجدل. ويصبح الجدل أكثر حدة عندما يربط المرء بهذه الفئة من المصالح التي تعد المادة الأكثر جدلاً الشكل الأكثر خطورة والأكثر تكلفة من الاستجابة، وهي التدخل العسكري(31). لذلك يتعين على الخبراء الاستراتيجيين توخي الدقة والتأكد أن المصالح التي يحددونها ضمن هذه الفئة هي فعلاً مصالح وأنها فعلاً قومية وأنها تحظى بتأييد الرأي العام قبل أن يطلقوا المشروعات التي تخدمها. ولكن سواء كانت مثيرة للجدل أم لا

(29) Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone (New York: Oxford University Press, 2002), p. 139*.

(30) Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs* 76 (September / October 1997): 35.

(31) انظر البحث في التدخلات الإنسانية للرئيس كلينتون في نهاية هذا الفصل.



الشكل (4 - 7): الربط بين القيم المحلية والمصالح القومية

تبقى الحقيقة القائلة إن المصالح كافة هي تعبيرات عن قيم وطنية، ومن هنا نجد السهم المتجه قطرياً بين البيئة المحلية، حيث منشأ القيم والمصالح القومية في (الشكل 4 - 7).[32] والحق يقال إن هانتنغتون يذهب بعيداً ليقول "إن المصلحة القومية مستمدة من الهوية القومية، وعلينا أن نعرف من نحن قبل أن نعرف ما هي مصالحنا".[33] ومع أنه قد يبدو الأمر مفارقة إن نظرنا

(32) "اعتقد ... أن التمييز بين المصالح والقيم ينطوي على مغالطة". Hoffmann, "In Defence of Mother Teresa," p. 172.

(33) Huntington, "The Erosion of American National Interests," p. 28.
الفرق بين رأي هانتنغتون وتأكيد روبرت آرت القائل إن مزايا البيئة الدولية يمكن الاستعانة بها "لتحديد المصالح القومية الأمريكية"، كما لو أن المصالح قد وضعت خارج إطار الدولة. *A Grand Strategy for America*, pp. 42 - 43.

إلى ذلك الربط المتكرر بين هذا المفهوم والسياسات الواقعية المتشددة، فإن المصلحة القومية هي بدقة حيث ينبغي أن تدخل القيم في المعادلة الاستراتيجية (وليس من خلال تشويه الافتراض الخاص بالبيئة الدولية، مثلاً).

ولكن هل يعني ارتكاز المصلحة القومية على القيم عدم وجود معيار حقيقي للحكم، وبأن المفهوم وحده لا يشكل أي ضابط على عمل صناع السياسة؟ جزء من الجواب عن هذا السؤال له صلة بما إذا كان المرء يعتقد أن المصالح متماثلة، أما إذا كانت ذاتية غير موضوعية بكليتها أو هي كما يقول رجل السياسة وكيفما يصفها[34]؛ فإذا كانت المصلحة القومية بعيدة عن الموضوعية، فعندئذ يتعلق الأمر بميدان العملية السياسية وليس بميدان الفكر الاستراتيجي، وأي ضابط يوضع على عمل صناع السياسة سوف يعتمد والحالة هذه على مكان موضع السيادة داخل الدولة. والواضح أن المصالح القومية التي يحددها أمير أو المكتب السياسي لحزب ما، لا تقدم الضمانة بأن تسود القيم القومية وليس القيم الشخصية. ولكن "المصلحة القومية في بلد ديمقراطي هي ما يقوله المواطنون بعد مناقشات ومداولات صحيحة"[35]. وهذه "الذاتية" الديمقراطية عمل مختلف عن النظريات الأكاديمية، وتساعد في تأكيد مشروعية مفهوم للمصلحة قائم على القيم. ومع أن صاحب النظريات السياسية قد يسر كثيراً بوجود معيار موضوعي يمكن أن تقاس عليه السياسة الخارجية، فقد يجد معظم المواطنين ما لا يسرهم إن تخيلوا استراتيجية للشؤون الخارجية منفصلة عن قيم المجتمع الذي يفترض بها أن تخدمه. والتأكد أن السياسة العامة تخدم قيم الأمة (وتتوسط صراع القيم حيث وجد) ليس عملاً غير شرعي، بل هو الوظيفة الطبيعية لأية عملية سياسية ديمقراطية.

(34) Rosenau, "National Interest", pp. 34 - 40.

(35) Nye, *Paradox of American Power*, p. 139.

ومن جهة أخرى، وإلى الحد الذي يمكن عنده تحديد المصلحة القومية على أساس موضوعي، فإن المفهوم نفسه المطبق بصدق وإخلاص يقدم لنا بكل تأكيد ضابطاً ثنائياً لضبط الأفضلية الشخصية[36]. أولاً، إن كونه مفهوماً للمصلحة "القومية" يميزه عن مصالح الجماعات الثانوية التي هي دون مستوى الدولة - وتسمى عادة بـ "المصالح الخاصة" - من جهة، وعن المصالح فوق القومية (أو مصالح ما اصطلح على تسميته بـ "المجتمع الدولي") التي هي فوق مستوى الدولة من جهة ثانية. من أجل ذلك، ينبغي تبرير استراتيجية الشؤون الخارجية الأمريكية بأنها تخدم شعب الولايات المتحدة كجماعة واحدة وأنها تخدم مصالح هذا الشعب وتفضلها على مصالح شعب يخضع لنظام سياسي آخر[37]. بيد أن هذه المشروطية لا تعني أن المصالح العامة العالمية مثل نظام اقتصادي مفتوح وحماية الحقوق المشتركة على الساحة الدولية والمؤسسات والقوانين الدولية القوية ليست أقساماً مشروعة من المصلحة القومية الأمريكية، أو أن الولايات المتحدة لا تخدم مصالح الدول والشعوب الأخرى حين تخدم مصالحها الخاصة؛[38] ففي بيئة دولية تسودها العولمة والاعتماد المتبادل بين الدول قد يبدو أن اعتبارات كهذه ينبغي أن تكون جزءاً من أي مفهوم معقول للمصالح القومية الأمريكية. لكن كونها "قومية" يعني بكل تأكيد أن السلطات السياسية يجب أن تكون قادرة على أن تجد بين المصالح الضيقة للأفراد وللجماعات في المجتمع مجموعة من المصالح التي قد تكون مشتركة على نطاق الدولة، وذلك كي لا

(36) ما لا شك فيه أن أي مخطط منطقي لا بد وأن يرتكز على مجموعة من الحيثيات التي لا يمكن إثباتها من خلال المخطط ذاته والاستراتيجية ليست استثناء.

(37) يعتبر بعض النقاد أن هذا القول حاجز لا يمكن تخطيه أمام فائدة المفهوم ولا سيما أنه يستحيل علمياً تلخيص القيم المتضاربة للمصالح الخاصة، ولأن الدولة مركز ولاء الشعب أو حتى هدف السياسة الخارجية فقد باتت على نحو ما آخذة بالتناقص أكثر فأكثر Rosenau, "National Interest", pp. 37 - 39.

(38) Nye, *The Paradox of American Power*, pp. 141 - 147.

تفقد إدارة الدولة المستندة إليها مشروعيتها[39].

أما الضابط الثاني للأفضلية الشخصية، الذي يمكن أن يقدمه إحساس بالمصلحة المحددة موضوعياً، فيأتي من مفهوم "المصلحة" عينه، ذلك أنه يقتضي فائدة طويلة المدى للمجتمع قد تكون مختلفة عما يريده الناس على المدى القصير[40]. وأصدق مثال نسوقه في هذا الصدد موضوع العجز في الميزانية الفدرالية للولايات المتحدة؛ ففي حين قد يتمنى الكثيرون من الأمريكيين لو أنهم استمروا في صخب الاستهلاك الذي شاع في الثمانينيات وامتد حتى التسعينيات، أو لو أنهم استمتعوا باستمرار وتوسيع الخفض الضريبي الذي قامت به إدارة الرئيس بوش في مطلع العقد الأول من الألفية الجديدة، فإن غالبيتهم قد يفهمون تلك المصلحة المشتركة الجماعية الكامنة في خفض عجز الميزانية الفدرالية ـ حتى لو كان ذلك على حساب مسراتهم الراهنة. والمثال الآخر يتمثل في الضريبة الفدرالية التي فرضت على البنزين التي من شأنها أن تخفض العجز الفدرالي وفي الوقت نفسه تقلل من اعتماد الأمريكيين على النفط الأجنبي (ومعه الميزان التجاري اللامتوازن)، وتخفض

(39) في عقد التسعينيات من القرن العشرين، قال صاموئيل هانتنغتون إن المصالح الضيقة هيمنت على حكومة الولايات المتحدة حتى أن عليها أن تفعل القليل جداً من السياسة الخارجية وذلك حتى تستعيد البلاد إحساسها بالمصلحة القومية. "The Erosion of American National Interests," pp. 28 - 49. ويعتقد بيتر تروبوفيتز أن في الولايات المتحدة "لا توجد مصلحة قومية واحدة"، بل مصالح قطاعية محلية فحسب تحركها معدلات اقتصادية مختلفة للنمو وعلاقات مع الاقتصاد العالمي، انظر كتابه بعنوان: *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1998), p. 12.

(40) هذه الطبيعة التقييدية لمفهوم المصلحة طورها Friedrich Kratochwil في مقالته "On the notion of 'interest' in international relations", *International Organization* 36 (Winter, 1982): 1 - 30، في الصفحة السادسة منها يوضح المؤلف أنه، وحتى على المستوى الشخصي، "من المفيد تمييز الشيء المطلوب أو المرغوب ـ مثل الجلوس أثناء عاصفة ثلجية بسبب الإرهاق ـ عن المصلحة الضمنية ـ عدم القيام بذلك خوفاً من التجمد حتى الموت. وهكذا وحتى على أبسط المستويات تقتضي الحجة الخاصة بالمصلحة إعطاء الأسباب، والتبرير لما هو وراء مجرد الدلالة على ما تحب وما تكره".

من تدفق العائدات إلى الأنظمة الاستبدادية مثل تلك الأنظمة في طهران وموسكو، وبالتالي تؤدي إلى تحسين البيئة. وعلى الرغم من أن الأمريكيين قد يعانون من مصاعب سياسية من خلال خفض العجز أو تطبيق ضريبة البنزين، فإنه لا يوجد رجل عاقل يمكن أن ينكر أن هذا كله يصب في "مصلحتنا". وهكذا يمكن رؤية المصلحة القومية على أنها مجموعة ثانوية للشؤون الخارجية من المصلحة العامة، وهو مفهوم يتركز عمله في عملية صنع القرار "لكي يبرر المطالب والطلبات، وليلزم أفراد العامة للإذعان إلى قرار كهذا حتى لو رأوا فيه ما يتناقض مع ما يفضلونه"[41].

وبالطبع تختفي بذلك مشكلة تحديد مضمون المصلحة القومية، إذ لا بد من اتخاذ خيارات صعبة بخصوص أمن المجتمع والازدهار والحفاظ على القيم وإبرازها خارج البلاد، وغالباً ما تكون هذه الخيارات مثيرة للنقاش وربما تختلف (كما سيتوضح لاحقاً) بعض الشيء بين إدارة وأخرى. لكن اتخاذها استناداً إلى المصلحة القومية يختلف كثيراً عن مجرد اتباع هوى شخص يتصادف أن يكون مسيطراً على آلية الحكم في وقت معين. وفي منطق الاستراتيجية يمكن أن تكون المصلحة القومية مرتكزاً ضد رياح العاطفة الجارفة، وقادرة بسبب استنادها إلى القيم القومية على حماية الدولة، ليس من مطالب الأخلاق العادلة وإنما من نزوات الأخلاقيات العاطفية[42]. وكما قال هنري كيسنجر وهو يستعرض تاريخ السياسة الخارجية الأمريكية عندما تولى منصبه لهذه الوزارة:

(41) Kratochwil, "On the notion of 'interest'," p. 6

(42) هذا التمييز هو مفتاح حل مشكلة كيف يمكن إقامة مفهوم صلب وراسخ مثل مفهوم المصلحة القومية على أساس شيء ليس مثل القيم القومية؟ فالمصلحة القومية غالباً ما يتصورها الناس نقيضاً للأخلاقيات التي بدورها تعد متكافئة مع القيم، ولكنها في الواقع تجسد القيم الأخلاقية للمجتمع، وما هو نقيض لها ليس الأخلاقية بل هو الحكم الأخلاقي والتمسك بالفضيلة التي قد تقود إلى تقلبات جذرية في السياسة على فترات قصيرة من الزمن.

لقد ألهم الحماس الأخلاقي كلتا فئتي الانعزاليين والمغالين في التدخل على حد سواء. فقد كانت قناعتي أن مفهوم مصالحنا القومية الأساسية سوف يشكل ثقلاً يوازن التحفظ وفي الوقت نفسه ضماناً للاستمرارية(43).

تحديد أولويات المصالح

ليست جميع المصالح متساوية في أهميتها. وقد اعتاد رجال الدولة على توصيف المصالح ذات التبعات الأكبر بـ "المصالح الحيوية"، ولكن حتى تقرير أي المصالح قد تكون حيوية أمر لا يخلو من الصعوبة. عرّف الخبير الاستراتيجي النووي برنارد برودي (Bernard Brodie) المصالح الحيوية بأنها تلك المصالح التي يكون المرء على استعداد للقتال في سبيلها، وهو تعريف جيد في نظر الجميع ما عدا الخبير الاستراتيجي الذي تتمثل مشكلته في تقرير أي المصالح جديرة بأن تندلع حرب في سبيلها؟ وقد وجد برودي جواباً لهذا السؤال أيضاً حين قال يجب علينا أن نقاتل في سبيل تلك القضايا التي تعتبر ذات تأثير على أمن البلاد وضد العدوان فحسب، وبذلك فهو يحدد المصالح القومية بالفئة الأولى من فئات المصالح الأربع المذكورة آنفاً(44). ومع أن الأمن الطبيعي يأتي في المقام الأول بين الفئات كلها عند أي دولة، فإنه من غير الحكمة أن نفترض أن المصلحة الاقتصادية ليست حيوية أو أن فئتي الحفاظ على القيم وإبرازها ونشرها خارج البلاد هي دوماً في مقام ثانوي(45). ولعله للسبب عينه عمل إلمر بليشكه (Elmer Plischke) على توسيع

(43) *White House Years*, p. 65.

(44) Bernard Brodie, *Strategy and National Interests: Reflections for the Future* (New York: National Strategy Information Center, 1971), p. 12.

(45) Hans J. Morgenthau, "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States," *American Political Science Review* (December 1952): 973. Osgood, *Ideals*

هذا التعريف ليجعل المصالح الحيوية تتضمن أيضاً "تلك المصالح التي تراها الأمة جوهرية لها وهي ليست على استعداد للتخلي عنها والتي من أجلها سوف تحارب - إن دعت الضرورة - دبلوماسياً وسياسياً وعسكرياً"[46].

غير أنه ليس مجدياً في أية حال أن يتم ترتيب المصالح طبقاً لما إذا كانت أداة معينة (وهي في هذه الحال الأداة العسكرية) سوف تستخدم لحمايتها أو للارتقاء بها، أم لا؟ ففي الدرجة الأولى، قد لا يحتاج رئيس البلاد، أو قد لا يستطيع، استخدام القوة للدفاع عن كل مصلحة من المصالح الحيوية، وربما يستخدم القوة العسكرية لخدمة مصالح قد لا تكون حيوية؛[47] ففي بعض الحالات قد يكون استخدام القوة المسلحة طريقة مؤثرة وبكلفة ضئيلة عند التعاطي مع مشكلة ما. وفي حالات أخرى قد تتعرض المصالح الحيوية لتهديدات قد تجعل رد الفعل المسلح عديم الجدوى أو مسبباً لأخطار كثيرة على مصالح أخرى مثلما تعلمت الولايات المتحدة عند التعاطي مع التهديد النووي من كوريا الشمالية. وحتى في هذا الأمثلة السابقة، ينبغي على المرء أن يقيّم أهمية المصالح من جديد.

وربما يتوجب على المرء أن يسأل، على سبيل المثال، عما إذا كان للولايات المتحدة مصلحة حيوية في لبنان في أوائل عقد الثمانينيات من القرن المنصرم؟ فقد أعلن الرئيس رونالد ريغان حينذاك في العام 1983، أن لديها مصلحة، وأثبت ذلك حين أرسل قوات من مشاة البحرية، ولكن في عام 1984، وبعد أن قتل 241 جندياً أثناء تفجير إرهابي تعرضت له ثكنتهم في بيروت، قرر خلاف ذلك ظاهرياً وسحبهم من لبنان. وهنالك أيضاً أمثلة من غرينادا التي أمر الرئيس رونالد ريغان بغزوها عام 1983، وباناما التي كانت بقيادة الجنرال

and *Self-Interest*, p. 5, See also Sondermann, "The Concept of the National Interest", p. 125.

(46) Elmer Plischke, *Foreign Relations: Analysis of its Anatomy* (New York: Greenwood Press, 1988), p. 54.

(47) Nuechterlein, *America Overcommitted*, p. 12.

نورييغا والتي أمر بغزوها الرئيس جورج بوش الأب عام 1989. كان يعتقد أن المثال الأول، يعني ضمناً تهديداً أمنياً يشبه أيام الحرب الباردة، في حين كان المثال الثاني، يحمل تهديداً للقيم الأمريكية له صلة بالمخدرات، ولكن في أي من هذين المثالين لم يثبت العمل العسكري وجود مصلحة حيوية في ما عدا كون هذه المصلحة في ذهن صانع القرار وحده. وما هو أشد قسوة من تلك الحالات مثال يوغوسلافيا السابقة في منتصف وحتى أواخر التسعينيات؛ ففي هذه الحالة لم تستخدم الأداة العسكرية إلا في وقت متأخر من هذه اللعبة وبهدف التصدي لمشكلة معينة، وفي حالة بعيدة جداً عن الولايات المتحدة وفي ظاهرها بعيدة أيضاً عن مصالحها لكنها حالة قد ينجم عنها فظائع ترتكب بحق البشر وربما تحمل بذور حرب تشمل البلقان أو حتى أوروبا بأسرها[48].

ولكن لا تملك معظم البلدان أن تقلق على مصالح تعتبر بعيدة كل البعد عنها جغرافياً أو معنوياً أو زمنياً. غير أن الأمم العظمى تملك أن تطمح إلى مستوى أعلى للأمن وإلى درجة أعلى للازدهار وإلى الارتقاء أكثر بقيمها وبذلك تستطيع أن تحدد أهدافاً أكثر اتساعاً "في المكان والزمان وحتى في التصور" من تلك البلدان الأقل قوة منها[49]. غير أن مشكلتها الدائمة، كما وصفها برودي جيداً قبل نحو ثلاثة عقود من الزمن، تتمثل في رسم الحدود الخارجية لما يعد مصلحة حيوية حقاً"[50]. أي اجتناب أحد الأمرين، إما المبالغة في تعريف مصالحهم بطريقة قد تقود إلى تورط خارجي لا ضرورة له، أو غمط حقها في التعريف، أو القبول بمستوى منخفض بعض الشيء

(48) عندما سئل الرئيس ريغان عما إذا كان من المصلحة القومية إرسال الحوامات العسكرية إلى بوليفيا للمساعدة في مطاردة تجار المخدرات؟ أجاب جواباً واحداً عن تلك الأسئلة عام 1986 بقوله: "إن أي شيء نفعله هو في مصلحتنا القومية".

(49) Brodie, *Strategy and National Interests*, p. 13. يشير قول برودي المذكور إلى المصالح المتوسعة التي عملت على تبديلها إلى أهداف لأسباب تم توضيحها، أي، إن قوة بلد ما يجب ألا تؤثر في مفاهيم المصالح إنما في وصفها لأهدافها.

(50) Brodie, *Strategy and National Interests*, p. 18.

للسعادة والرفاه أو استدعاء ضرر حقيقي كان من الممكن اجتنابه. وهذا يعني بعبارة أخرى أن عليهم ألا يقرروا ما هي مصالحهم فحسب، بل وأن يتوصلوا أيضاً إلى إحساس بمدى أهميتها.

ولعل المخطط الأكثر تفصيلاً لإجراء هذا الأخير هو ما وضعه دونالد نيوخترلاين الذي صمم مخططاً له أربعة مستويات للشدة هي: البقاء، حيوي، رئيسي، جانبي؛(51) فالمصالح الخاصة بـ البقاء، هي كما يظهر من عنوانها تلك المصالح المهمة جداً للأمة التي قد تؤدي المهادنة فيها إلى نتائج كارثية، والتي يكون إنجازها من ناحية أخرى أمراً عاجلاً ويبدو أن معظمها هي من نوع مصالح الفئة الأولى، أي الأمن الطبيعي. أما المصالح الحيوية التي تصنف في المستوى الأدنى مباشرة، فتتضمن أيضاً المصالح التي وضعت بين الفئتين الثانية والثالثة وهي: الرفاه الاقتصادي وحماية القيم. وهنا من الممكن القبول بشيء من المهادنة ويكون لدى صناع السياسة مزيد من الوقت للعمل باتجاه تلبية هذه المصالح. والمصالح الرئيسية أو الكبرى، هي تلك التي يعدها صناع السياسة "مهمة للأمة ولكن ليست بالغة الأهمية أو حاسمة." وفي هذه المرتبة يمكن لصناع السياسة أن يقبلوا بإنجاز لها أقل من الكامل، ومعظم القضايا المتعلقة بها يمكن تسويتها عن طريق المفاوضات. وأخيراً، المصالح الجانبية، وهي تلك التي تعد في جوهرها غير مهمة لسعادة ورفاه الولايات المتحدة بأسرها (مع أنها قد تكون في نظر بعض الأمريكيين مصالح خاصة)، والأمور المتعلقة بها لا تحتاج لاهتمام فوري(52).

(51) الهدف هنا معرفة "مصلحة" الأمة في مصلحة معينة، أو لماذا قد تسترعي بعض الأمور "اهتماماً من صناع السياسة في بعض الأوقات أكثر من أوقات أخرى." انظر الفصل الأول في كتاب (Nuechterlein) بعنوان *America Overcommitted* (pp. 9 - 14).

(52) كما يتضح من توصيف إطار نوخترلاين، يعتمد القسم الأكبر من مستوى الشدة على صفة الاستعجال التي تفرضها التهديدات التي تتعرض لها المصالح في لحظة معينة. ولذلك فإن هذا التصنيف يعتمد على ما هو أكثر من القيمة الجوهرية للمصلحة ذاتها، ومن هنا فقد يتكون لدى المرء الانطباع أن أهمية المصالح تحددها التهديدات. وهكذا نجد أن المصالح المتعلقة بالبقاء

غير أن معظم المحللين يفضلون مخططاً تصنيفياً أبسط من ذلك، يقتصر على مستويين أو ثلاثة مستويات كحد أقصى. وقد اختار عضو مجلس الأمن القومي السابق والسفير روبرت بلاكويل تصنيفاً يتضمن ثلاث مراتب هي: المصالح الحيوية والمهمة والجانبية. أما روبرت آرت، فيضع تصنيفاً ثلاثي المراتب أيضاً يدعوها المصالح الحيوية والمهمة جداً والمهمة. غير أن محللين آخرين يرون التفريق بين المصالح "الحيوية" ومصالح "أخرى"[(53)]. يستند آرت في تصنيفه إلى ثلاثة معايير هي: "المنافع إذا تمت حماية المصلحة، والتكاليف إن لم تمكن حمايتها، والتسلسل الذي يمكن تحقيق هذه المصالح من خلاله، والأسلوب الذي سيتبع إن استخدمت القوة العسكرية إسناداً لها"[(54)]. أول هذه المعايير هو مجرد دلالة على قيمة المصالح أو أهميتها، وهكذا هي معايير نوخترلاين بخصوص ما إذا كانت المصلحة ممكن المهادنة فيها أم لا؟ أما المعيار الثاني فيفترض أن المصالح يمكن تحقيقها كاملة وبعضها ينبغي أن تكون في متناول اليد قبل غيرها، في حين يجري العمل على المصالح في معظم الأوقات بشكل متزامن ويمكن تحقيقها جزئياً. أما المعيار الثالث، فيتبنى فكرة إسناد أهمية المصلحة إلى إحدى الأدوات التي ربما تستخدم في سبيل العمل من أجلها، وهنا وكما في أماكن أخرى نجد تحولاً عكسياً للغاية والوسيلة.

تتضمن "تهديداً وشيكاً بالدمار الشامل للوطن". مثال ذلك أزمة الصواريخ الكوبية عام 1962، التي كان يتعين على صناع السياسة الاستجابة لها فوراً، فالمصالح الحيوية هي تلك التي نصفها بـ "حيث قد ينتج ضرر خطير محتمل ... يصيب الأمة إن لم تتخذ ... إجراءات قوية في غضون فترة قصيرة من الزمن"، والمصالح الرئيسية تشمل "ضرراً متوقعاً" إن لم يتخذ أي إجراء، بينما تتضمن المصالح الجانبية "ضرراً قليلاً إن وجد ... إذا اعتمدت سياسة لننتظر ونرى." وهذا الخلط بين المصالح والتهديدات أمر عادي في تعاملات كهذه مع المصالح القومية. وسوف يجري البحث في ما بعد حول العلاقة بينهما. Nuechterlein, *America Overcommitted*, pp. 9 - 10.

(53) Robert D. Blackwill, "A Taxonomy for Defining US National Interests in the 1990s and Beyond," in *Europe in Global Change: Strategies and Options for Europe*, Werner Weidenfeld and Josef Janning. eds (Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1993) pp. 411 - 418. Art. *A Grand Strategy for America*, pp. 45 - 47.

(54) Art., *A Grand Strategy for America*, p. 45.

- **القيمة الجوهرية أو الأهمية** (حسابات المنفعة/ التكاليف، وعدم القدرة على التنازل).
- **مستوى الإنجاز** (ما المقدار الخاص من المصلحة في متناول اليد)
- **الأسبقية والتسلسل** (مطلوب قبل حماية أو دفع مصالح أخرى)
- **الاستعجال** (حان الوقت ليعمل صانعو القرار على تأمين المصلحة)
- **تهديد أو فرصة** (مستوى الخطر الذي يتهدد المصلحة أو الفرصة للعمل من أجلها)

الشكل (4 - 8): معايير مستخدمة في تصنيف مراتب المصالح

وكما يتضح من هذه الأمثلة، يعد تصنيف المصالح في مراتب عملاً يحتمل النقاش في الفكر الاستراتيجي؛ فمعظم المعايير التي يمكن اعتمادها في هذا الصدد تذبل وتذوي عند البحث والتمحيص (انظر الشكل 4 - 8). غير أن بعض المصالح قد تبدو على وجه التأكيد أكثر أهمية في جوهرها، إذ ليس ثمة شك إنه من دون مصلحة البقاء سرعان ما تصبح المصالح الأخرى غير ذات أهمية. ولكن في ما وراء ذلك المستوى الأدنى من الإنجاز، ربما لا يكون الأمن أكثر أهمية من الازدهار؛ فالناس الذين يتضورون جوعاً قد يجازفون بحياتهم للحصول على الغذاء. وهكذا نجد أن طريقة تصنيف مراتب المصالح قد تعتمد أيضاً على مستوى إنجازها وعلى مقدارها عند الأمة، كما تعتمد أيضاً على قيمتها الجوهرية. ولأسباب مماثلة يمكن الاعتماد جزئياً على التسلسل أو الأسبقية وحسب عند تحديد أولويات المصالح. ومرة أخرى نؤكد أن السعي إلى تحقيق معظم المصالح يقتضي مستوى معيناً من المصالح

الأخرى كافة. ولعل المصالح الخاصة بإبراز القيم هي الوحيدة التي تأتي في الترتيب ثانوية وتابعة لمصالح صنفت في فئات أخرى، ومع ذلك هنالك أمثلة لا حصر لها لدول تسعى إلى تحقيقها حتى لو لم يتم تحقيق مصلحتي الأمن والازدهار تحقيقاً كاملاً، وحتى لو كان ذلك على حساب تلك المصالح التي يفترض أنها أكثر أهمية. وأخيراً، فإن معيار الاستعجال عند نوخترلاين، أو الزمن الذي ينبغي على صانع القرار أن يضمنه من أجل المصلحة موضوع البحث، يبدو أنه أكثر صلة بقرب حدوث التهديد الذي قد تواجهه المصلحة من صلته بالمصلحة ذاتها[55]. والواقع أن إدراك التهديدات وفهمها قد يكون له أكبر الأثر على تحديد مراتب المصالح، وهذا مجرد سبب واحد من الأسباب التي تجعل تحليل التهديدات موضوعاً جديراً بدراسة معمقة وجادة.

التهديدات والتحديات والمقاومة

التهديد فكرة يعرفها جيداً الاستراتيجيون العسكريون، فهم يرون أن التهديد يمثل إمكانية، إن لم يكن مجرد احتمال حصول هجوم مادي. ولكن في السياق العام لاستراتيجية الشؤون الخارجية، يمكن أن تأتي التهديدات من مصادر أخرى عديدة غير القوة العسكرية المعادية. والناس يتحدثون تلقائياً عن تهديد بإجراءات تجارية انتقامية، مثلاً، حين يقولون إن المخدرات تشكل تهديداً لشباب الأمة. وأية أداة من أدوات قوة الدولة بما في ذلك الدعاية المعادية، والسياسة التجارية والمقاطعة الاقتصادية والتحكم بالموارد الطبيعية

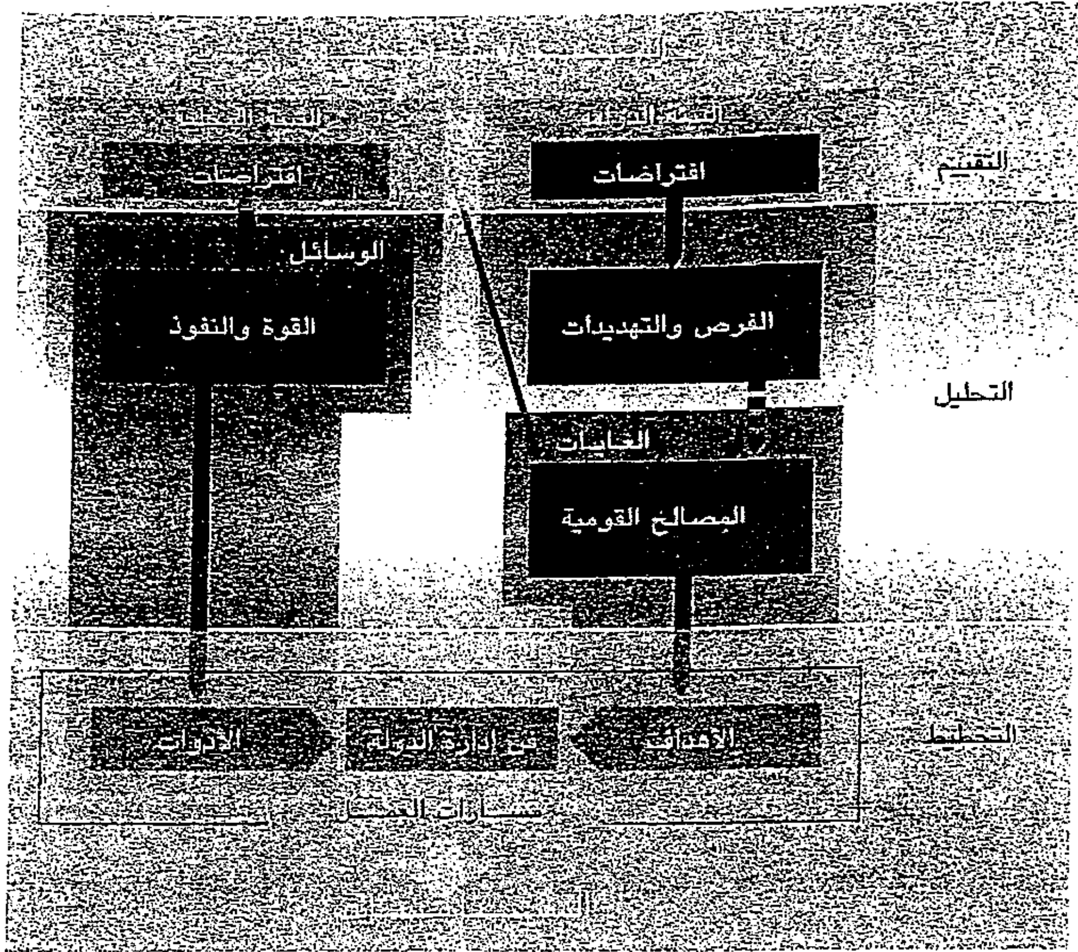
(55) من اللافت أن معظم هذه المشاكل تختفي عندما يحاول المرء تصنيف الأهداف بدلاً من تصنيف المصالح، ففي خطة العمل تكون بعض الأشياء أكثر أهمية من غيرها فينبغي أن تتخذ خطوات وأن تتحقق الأهداف ضمن تسلسل دقيق جداً. وقد يكون الاستنتاج كما يشار إليه في الفصل السابع أنه على الاستراتيجيين أن يكرسوا طاقاتهم كلها في سبيل تحديد أولويات الأهداف بدلاً من المصالح.

المهمة (مثل النفط والمياه) وأنواع عديدة من العمل السري، يمكن أن تستخدمها حكومة ما لتهديد حكومة أخرى. وأما في سياق المفاوضات فيمكن أن تكون التهديدات مجرد عدم وجود استعداد لدى حكومة معينة للقبول بطلب حكومة أخرى في مجال معين ما لم يستسلم الشريك التفاوضي لها في مجال معين لمصلحة ما. وهنالك أيضاً غير ذلك مثل الاحتباس الحراري العالمي أو انتشار الأمراض، فهذه تهديدات ليس مصدرها خبير استراتيجي أجنبي، إلا أنها يمكن أن تجعل البيئة الدولية أقل ملاءمة أو حتى خطرة جداً. توضح هذه الأمثلة أن التهديدات غير العسكرية أو غير التقليدية (والتي تدعى أحياناً "تحديات") يمكن أن تعرض للخطر المصالح الأخرى غير مصلحة الأمن الطبيعي أو المادي.

وبالطبع يواجه الاستراتيجيون التهديدات من حيث كونهم صانعيها أو يتلقونها؛ فالتهديد قد ينظر إليه على أنه عمل نشط وفاعل تقوم به دولة ما للتأثير في سلوك دولة أخرى، وهذا جهد يعد جزءاً من استراتيجية الشؤون الخارجية للدولة[56]. ومن ناحية أخرى يمكن أن تعاني - هذا التهديد - سلبياً الدولة المستهدفة وذلك نتيجة لعمل من هذا النوع، أو قد يعتقد أنه حالة نفسية للشعور بالتهديد[57]. غير أن تمييز التهديدات النشطة عن السالبة يشير إلى إمكانية على جانب من الأهمية، بأن دولة ما قد تحاول تهديد دولة أخرى من دون أن تنجح في ذلك، أو قد تجد نفسها تهدد دولة أخرى من دون أن تكون راغبة بذلك. وسواء كانت التهديدات نشطة فاعلة أم سلبية فإن لها مكونين كلاسيكيين: النوايا والقدرات. وهذا يعني أنه في حال توجيه تهديد يصدقه المتلقي، يتعين على الدولة أن تكون لديها النية والقدرة على فعل

(56) انظر الفصل السابع.

(57) هاتان الطريقتان بالنظر إلى التهديد يوضحهما دافيد بالدوين تحت عنوان "Thinking About Threats"، الفصل الثالث من كتاب *Paradoxes of Power* (New York: Basil Blackwell, inc., 1989), pp. 46 - 47.



الشكل (4 ـ 9): التهديدات والفرص

الأذى؛ فالنوايا والقدرات تشبه معادلة الغايات والوسائل عند الدولة المصدرة للتهديد، والجمع بين الغاية والقوة الضرورية لأي عمل استراتيجي.

و"التهديدات" في هذا الفصل سوف ندرسها من جهة المتلقي، أي من وجهة نظر الدولة المتعرضة للتهديد. والسهم في نموذج استراتيجية الشؤون الخارجية (الشكل 4 ـ 9) المتجه من "الافتراضات" في البيئة الدولية إلى "الفرص والتهديدات"، يدل على أن هذه الأخيرة تأتي من الخارج، والواقع أن استراتيجية الشؤون الخارجية، خلافاً للاستراتيجية الوطنية، تتعاطى مع التهديدات والفرص القادمة من خارج البلاد فحسب. غير أن السهم المتجه من

"الفرص والتهديدات" إلى "المصالح القومية" فله معنى آخر مختلف، أي أن الفكرة هنا أن التهديدات هي لـ (والفرص لأجل) المصالح. وكما سوف نرى لاحقاً التهديدات لا تعد تهديدات إلا إذا كانت تعرّض مصلحة ما للخطر، والفرص لا تكون فرصاً إلا إذا كانت عوناً للدولة في تحقيق مصلحة ما. ولضمان أن تكون هذه العلاقات موجودة، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يتبعوا نظاماً يوضح جيداً أياً من مصالحهم يعتقدون أن الخطر يتهددها (أو على أي الفرص تنطبق).

إن التهديدات المتلقاة يمكن اعتبارها الجانب النشط الفاعل لظاهرة أكثر اتساعاً اصطلحنا على تسميتها بـ المقاومة، وبالنتيجة فإن التهديدات هي المقاومة التي تأخذ زمام المبادرة، فإذا كان الوضع الراهن مقبولاً كنقطة مرجعية لتحقيق المصلحة (انظر الشكل 4 ـ 10) عندئذ يمكن القول إن التهديدات تمثل العوامل الخارجية كافة التي قد تخفض من مستوى تحقيق أية مصلحة إلى ما دون المستوى الحالي، في حين تنطبق المقاومة على القوى التي تفعل فعلها عندما تنصرف الدولة في محاولة تحقيق المصلحة نحو مستوى أعلى من المستوى الحالي. والحكومة سوف تحمي مصالحها في مواجهة التهديدات محاولة الإبقاء على ما لديها. ولكن حتى في غياب التهديدات سوف تصادف الحكومة مقاومة عندما تعمل على تعزيز مصالحها محاولة الحصول على ما تريد.

قوى خارجية:	تهديدات	مقاومة
المصلحة	**أقل < ... الوضع الراهن ...>**	**أكثر**
الاستراتيجية:	حماية	تعزيز

الشكل (4 ـ 10): الاستراتيجية والمقاومة الفاعلة

وللتهديدات صفات وخصائص متعددة. أولها الخطورة أو الضخامة، درجة الضرر الذي يمكن توقعه إذا تبلور التهديد. وإذا عزيت هذه الخاصية إلى لاعب معين يقوم بالتهديد فهي مرتبطة بما لديه من قدرات أو وسائل. أما الخاصية الثانية فهي الاحتمال، أو احتمال أن يقع التهديد فعلاً. وهي مرتبطة بالنوايا عند الخصم، أو الغايات. وهاتان الصفتان مرتبطتان ببعضهما ببعض ارتباطاً عكسياً، حيث تكون التهديدات الأكثر ضرراً أقل احتمالاً للتبلور من التهديدات الأقل خطراً[58]. وقد تكون هذه العلاقة صحيحة أيضاً على مستويات مختلفة من الضرر للتهديد نفسه. الاحتباس الحراري العالمي، على سبيل المثال، قد يوصف بأنه يتيح ارتفاعاً متواضعاً في درجة الحرارة، وهذا ما يمكن لمعظم البلدان التكيف معه، ولكن قد يكون ثمة احتمال أقل من ذلك، يتمثل بأن يتجاوز هذا الاحتباس نقطة الرجحان حيث تؤدي ثغرات المعلومات الارتجاعية الإيجابية إلى تكوّن "كوكب مختلف عملياً"[59]. وأما الخاصية أو الصفة الثالثة للتهديدات، فمرتبطة أيضاً بالنية، وهي التوقيت أو قرب الحدوث أي مدى وشكان حدوث ذلك التطور الذي نخشاه: آنياً (مثل هجوم نووي أثناء أزمة معينة)، في غضون أشهر أو سنوات (مثل انتشار مرض مخيف)، أو في لحظة بعيدة في المستقبل (خطر دولة قوية كالصين وما زالت في ظل نظام استبدادي)؟ ورابعاً تلك الصفة التي قد ندعوها قابلية الإدارة، ونعني تلك الدرجة التي عندها يمكن التعاطي مع التهديد، وهي صفة مهمة جداً عند وضع الأهداف. ولكن يبدو أن بعض التهديدات يمكن تخفيفها أو إنهاؤها بسهولة أكثر من غيرها، وتوجد تهديدات لا يستطيع المرء فعل شيء حيالها.

(58) تبدو منحنيات احتمالات التجاوزات في تحليل الأخطار مشابهة لمنحنى معيار الطلب عند المحلل الاقتصادي، يميل نحو اليمين، وهذا ما يبين أن الخسائر الأعلى لها عادة احتمال أقل، والخسائر الأدنى لها احتمال أكبر. Howard Kunreuther, "Risk Analysis and Risk Management in an Uncertain World," *Risk Analysis* (No. 22, 2002): 656 - 657.

(59) James Hansen, Director of NASA's Goddard Institute of Space Studies, quoted in Juliet Eilperin, "Debate on Climate Shifts to Issue of Irreparable Change," *Washington Post* (January 29, 2006), A1. A16.

إن التهديدات الجادة الخطيرة ذات الاحتمال الأكبر بأن تتبلور على المدى القصير والتي يسهل التعاطي معها، هي أبسط أشكال التهديدات في استراتيجية الشؤون الخارجية، وكذلك التهديدات ذات الاحتمال الأقل بإلحاق أي ضرر، وتوقيتها بعيد جداً عن المستقبل، والتي قد لا ينفع فعل شيء حيالها. لكن التهديدات التي تجعلها خواصها وصفاتها تهديدات ليس ضرورياً مواجهتها ولا سهلاً تجاهلها، هي من دون شك التي تشكل التحدي الاستراتيجي الأكثر صعوبة. والتهديدات التي قد تكون كارثية لكن حدوثها بعيد الاحتمال كثيراً (مثل هجوم سوفياتي أثناء الحرب الباردة على أوروبا الغربية)؛ وتلك التهديدات التي يحتمل حدوثها لكنها ليست بالغة الخطورة (مثل هجوم إرهابي بأسلحة تقليدية)؛ والتهديدات المحتملة والتي يتوقع أن تكون قاسية وحادة والتي قد تمتد آثارها بعيداً في المستقبل، وهي صعبة وباهظ ثمن مواجهتها (مثل الاحتباس الحراري)؛ فهذه هي التهديدات التي تحمل في طياتها أسوأ المعضلات الاستراتيجية.

والتهديدات يمكن إعطاؤها تراتبية وسلم أولويات بحسب خطورتها أو احتمالاتها أو قرب حدوثها أو إمكانية التعاطي معها، أي طبقاً لأي من المعايير التي تحدثنا عنها أو طبقاً لهذه المعايير كلها مجتمعة. وضع الباحثان وليم بيري وآشتون كارتر، نظاماً تراتبياً للتصنيف مؤلفاً من ثلاثة مستويات، وذلك استناداً إلى تراكيب متبدلة للخطورة والاحتمالات وقرب الحدوث. تتضمن القائمة (أ) التي وضعاها التهديدات للبقاء القومي مثل حرب نووية شاملة أو ظهور منافس ند قوي ومعاد. أما القائمة (ب) فتتضمن التهديدات الوشيكة إنما لا تعرض البقاء للخطر، مثل البرامج النووية لكوريا الشمالية أو إيران. وتعد القائمة (ج) "الحالات الطارئة التي تؤثر تأثيراً غير مباشر في أمن الولايات المتحدة لكنها لا تهدد المصالح الأمريكية تهديداً مباشراً."، وهي صيغة وضعا فيها التدخلات الإنسانية في عقد التسعينيات من الصومال وهاييتي إلى رواندا ويوغوسلافيا السابقة[60].

(60) Ashton B. Carter and William C. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, DC, Brookings Institution, 1999). pp. 11 - 15.

ولكن عندما يحدد الاستراتيجيون التهديدات، يجب عليهم أيضاً أن يقيسوا قدرات ونوايا الدول الأخرى. والقدرات بالطبع يسهل نسبياً الحكم عليها بالرغم من أن الحكومات قد تحاول أن تخفي مداها الكامل وبالتأكيد التطور التكنولوجي لقواتها العسكرية على سبيل المثال. أما النية فيصعب كثيراً إدراكها ولا سيما أنها تقتضي الدخول خطوة واحدة في ذهن صناع القرار الأجانب ليخمنوا ما يمكن أن يفعلوه وأية قوة لديهم. لذلك قد يكون مغرياً أن يستقرئ المرء النوايا من القدرات وأن يفترض (مثلاً) أن دولة ما تشتري أو تصنع أسلحة على مستويات كبيرة لن تفعل ذلك إلا إذا كان في نيتها استعمال هذه الأسلحة. لكن مثل هذه الاستقراءات قد تكون باهظة التكاليف، ولا سيما أن العديد من الدول لديها القدرة على تدمير مصالح دولة معينة، والتهديدات بعد أن تحدد تتطلب العمل. إضافة إلى ذلك ربما لا تكون هذه الاستقراءات صحيحة، وبخاصة أن الدول عادة تتخذ إجراءات قد تبدو في ظاهرها تحمل تهديدات لأسباب عدة، بما في ذلك فهمها للتهديد. والواقع أن تقييمات متبادلة لتهديدات من هذا النوع هي وراء سباق التسلح وحتى الحروب التي قد تحدث بين وقت وآخر. كما إن إمكانية تصعيد مدمر من هذا النوع لا تقتصر على المصالح الأمنية؛ ففي مجال الرفاه الاقتصادي قد تؤدي الجهود المبذولة إلى ضمان حرية التجارة إلى دورات من فعل ورد فعل في سبيل الحماية، وقد تنتهي بإلحاق الأذى بازدهار الدولة بدلاً من تعزيز الازدهار. لهذا فالدرس الذي يجب أن يعرفه الاستراتيجيون يتمثل في السعي الدائم إلى الحصول على معلومات حول نوايا خصومهم بصورة مستقلة عما هو معروف عن قدرات خصومهم.

واستقراء النوايا من القدرات ليس النمط الوحيد للفكر الذي يمكن أن يؤدي إلى المبالغة في تقدير التهديدات؛ فقد أشار جون موللر بأن عملاً عكسياً يمكن أن يحدث أيضاً، حيث تكون النية بفعل الأذى التي يعلنها صاحبها صراحة وبصوت عال - مثل قول نيكيتا خروتشوف أو أسامة بن

لادن "سوف ندفنكم" ـ قد يقود صناع القرار لاستقراء قدرات يمكن أن تكون غير موجودة[61]. ولأولئك الذين يتحدثون عما حدث في 9/11، وأن ذلك برهان على قوة تنظيم القاعدة، يقول مولر إن هكذا أحداث متطرفة ينظر إليها في كثير من الأحيان على أنها نذر لشر قادم ولكن تبدو في نهاية المطاف مجرد انحراف عن المألوف. إضافة إلى هذه المغالطة بخصوص نذر الشر القادم، يتعين على الاستراتيجيين الاحتراس من أن تخيفهم أرقام الوفيات العالمية التي تحدث بين وقت وآخر (مثل ما قيل إن نحو 3000 شخص فقدوا بتاريخ 9/11) أكثر من خوفهم من أرقام الوفيات التراكمية (مثل سماعهم أن 15000 طفل أمريكي يموتون سنة بعد سنة بأمراض يمكن الوقاية منها وذلك لافتقارهم للتلقيح)، أو من الخوف غير المبرر من جميع الأخطار حين يعلمون بواحد منها، مفضلين أن يضعوا أنفسهم في موقف أكثر خطراً (مثل السفر بالسيارة بدلاً من الطائرة) إذا كان ثمة شيء من السيطرة على الخطر، ومن إظهار رد فعل كبير يواجه التهديدات إذا كان التركيز على أولئك الذين يصابون بأذى (5 في المئة سوف يموتون بسبب انفلونزا الطيور) بدلاً من التركيز على العدد الأكبر الذين لن يموتوا (95 في المئة لن يموتوا)[62]. وبالطبع توجد أيضاً تحاملات مؤسسية تضغط على الاستراتيجيين ليبالغوا في التهديدات: الإعلام الذي يرى في الأخبار السيئة أو المثيرة أخباراً جيدة، والصناعة التي تحقق ربحاً من أعمال تتخذ للتعامل مع التهديدات، والسياسيين الذين يشعرون براحة حين يحذرون من تهديدات كثيرة لا تتبلور أكبر من بقائهم صامتين لا يتفوهون بكلمة بخصوص تهديد قد يتبلور.

(61) تعتمد المعلومات في هذه الفقرة ـ إلا إذا أشير إلى غير ذلك ـ على John Mueller, "Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration," *International Studies Perspectives* 6 (May 2005): 208 - 234.

(62) Paul Slovic, "Informing and Educating the Public About Risk," *Risk Analysis* 6 (No. 4, 1986): 403 - 415.

ومن الممكن أن يحصل أيضاً نوع من عدم تقدير التهديدات حق قدرها كما يقول البعض عما فعلته الولايات المتحدة في موضوع تنظيم القاعدة في أواخر التسعينيات. ربما لا توجد معرفة بخصوص قدرات و/أو نوايا اللاعب، وقد تكون معلومات الاستخبارات غير كاملة بخصوص أي منهما، حيث لم يدرك أن الجمع بين الاثنين قد يكون كافياً لتشكيل التهديد، أو أن تهديداً ما قد أدرك وقد لا يرقى إلى مستوى يمكنه من النجاح مقابل تهديدات أخرى تستحوذ اهتمام صناع القرار الذين يتعين عليهم اتخاذ الإجراء المناسب إذا كان ينبغي فعل شيء ما، وحتى إن كان التهديد معروفاً وكانت احتمالاته ودرجة خطورته مفهومة جيداً، فقد لا يكون جديراً بالتصديق إلى أن يتبلور ليولّد من النظام السياسي للدولة نوعاً من إعادة تخصيص للموارد تلزم لفعل شيء ما ذي جدوى بهذا الصدد. يبدو هذا الاعتبار الآخير مناسباً بصفة خاصة لسياسة إدارة الرئيس كلنتون نحو تنظيم القاعدة. وهنالك شيء واحد أكيد، ألا وهو وجود عوامل عديدة تتشابك معاً لتشجع إعطاء تقديرات مبالغ فيها أو تقديرات أقل من الواقع للتهديدات تبقى تحدياً استراتيجياً رئيسياً.

وعلى الاستراتيجيين عندما يتعاطون مع التحدي أن يتذكروا أن التهديدات وحدها لا تشكل خطراً على الدولة؛ فالخطر هو محصلة التهديد مضافاً إليه قابلية التعرض للخطر. وهذه القابلية يمكن تعريفها بأنها الانفتاح أو التعرض للأذى والخسارة[63]. والاثنان ضروريان منطقياً: قابلية التعرض للخطر وحدها ليست سبباً للخطر، ولكن من دونها لا يكون التهديد قابلاً للفعل. وكذلك تعتمد درجة خطورة الخطر على طبيعة الخطر نفسه وعلى قيمة الأصول المعرضة له. لذلك يمكن تصور الخطر على أنه حاصل احتمالات أن يتبلور التهديد (استناداً إلى نية وقدرات منشأ التهديد) واحتمالات نجاحه (استناداً إلى درجة قابلية تعرض الأصول للخطر)، والتبعات إذا تبلور التهديد

(63) *Webster's II New Riverside University Dictionary* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 1984).

فعلاً ونجح (استناداً إلى أهمية الأصول المعرضة للخطر)[64]. أما مشترط وجود كلا الأمرين معاً التهديد وقابلية التعرض للأخطار لكي يوجد الخطر، فيشير إلى طريقتين مختلفتين كثيراً للتعامل معه؛ فالاستراتيجيون الذين يشعرون أنهم معرضون للخطر قد يستجيبون لذلك دفاعياً متجاوزين التهديد ذاته لصالح جهود تبذل في سبيل التخفيف من درجة قابلية التعرض للخطر التي يحاول استغلالها.

ربما تساعد إمكانية اتخاذ فعل دفاعي في الإقلال من قابلية التعرض للأذى بدلاً من اتباع الأسلوب الهجومي للتخلص من التهديدات في حل مشكلة كبرى يواجهها الاستراتيجيون عندما يتعاطون مع التهديدات. إذ يتعين على هؤلاء الاستراتيجيين، من جهة أن يبحثوا بدأب عن تهديدات لمصالح محددة وأن يأخذوها على محمل الجد، حيث إن "الاختبار عند رجل الدولة لا ينحصر في أن يرفع من شأن أهدافه بل في الكارثة التي يحاول تفاديها"[65]. ولكن يتعين عليهم من ناحية أخرى أن تكون لديهم الشجاعة الكافية للامتناع عن مقاومة التهديدات التي يدركونها جميعاً بدرجة قصوى لكيلا يعرّضوا للأذى مصالح أخرى في تلك الأثناء (فمثلاً، الإضرار بالازدهار من خلال الإكثار من الإنفاق على الأمن الطبيعي)، أو توليد أفعال مضادة تجعل المصالح الأخرى من دون حماية كافية أو أقل تطوراً مما كانت عليه حين ابتدأت). وعندما يتعلق الأمر بالأمن القومي، عليهم أن يذكروا ذلك

(64) هذا التعريف المكون من ثلاثة أجزاء اقتبس بتصرف عن معادلة إدارة الأخطار R = Pa X Ps X C. حيث يقصد بـ(R) الأخطار؛ (Pa) هو الاحتمال بأن يحدث الهجوم؛ (Ps) احتمال نجاح الهجوم؛ و(C) هي نتيجة الهجوم. Paul Rosenzweig and Alane Kochems, "Risk Assessment and Risk Management; Necessary Tools for Homeland Security," *Backgrounder* No. 1889 (Washington, DC: Heritage Foundation, October 25, 2005) p. 3. لاحظ أنني استخدم كلمة "أخطار" بصورة مختلفة وأقرب إلى أن تكون أكثر اتساعاً، انظر بحث ذلك في الفصل الثامن.

(65) Kissinger, *White House Years*, p. 55.

القانون الذي يقضي بأن يقتصد المرء من أعدائه؛ فهذا القانون يملي على المرء ألا يستفز الكثير من الخصوم[66]. من أجل ذلك، فإن أعلى مستوى ممكن من الأمن قد يقتضي من الخبراء الاستراتيجيين أن يتسامحوا عن خطر مستمر إدراكاً منهم أن الكمال لا يمكن أن يتحقق حتى لدى الأكثر قوة، وأن المصالح الأمنية كافة لا يمكن حمايتها بصورة كاملة. وبالمثل قد يقتضي تحقيق أعلى مستوى عملي ممكن من الازدهار القبول بمستوى معين من التمييز التجاري ضد المنتجات الأمريكية بدلاً من الانخراط في إجراءات حمائية انتقامية قد تسبب ضرراً أكثر مما تسبب نفعاً. وحتى الإبراز الأكثر فاعلية للقيم على الساحة الدولية قد يتضمن بعض القيود على نشر العادات الغربية في مجتمعات مختلفة ثقافياً لكيلا تسبب حركة ارتجاعية ضد النفوذ الأمريكي؛ ففي هذه المجالات كلها يتعين على الاستراتيجيين أن يجتنبوا الضغط لما هو أبعد مما يدعوه كارل فون كلاوزفيتز (Carl von Clausewitz) "نقطة الأوج" في جهودهم، وهي النقطة التي عندها يبدأ النجاح بالتحول إلى فشل[67].

وماذا عن الفرص؟ يقصد بهذا المفهوم التعرف على مزايا خاصة في البيئة الدولية أو البيئة المحلية من شأنها أن تمكن صناع السياسة من الارتقاء بمصالحهم القوية لمستويات عليا وبطرق تنفرد للموقف الذي يعملون على دراسته والتي قد لا تكون متاحة عادة أو يحتمل نجاحها. وللفرص العديد من الخواص والصفات المماثلة للتهديدات بما في ذلك ضخامتها

(66) انظر: Fredrick H. Hartmann, *The Relations of Nations*, 4th ed. (New York: MacMillan, 1973), p. 83.

(67) Michael Howard and Peter Paret, eds. And trans., Carl von Clausewitz, *On War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), pp. 528, 566, 570 - 573. وللمزيد من البحث في هذا الجانب من منطق المفارقة في الاستراتيجية انظر: Edward N. Luttak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge, MA: Belknap / Harvard, 1987), esp. Chapter 3.

وأهميتها (أي المدى الذي يمكن من خلالها للفرصة أن تسهم فعلاً في تحسين الفرصة موضع البحث)، وقرب الحدوث (ما إذا كانت الفرصة متاحة الآن أو في وقت ما مستقبلاً)، والاحتمالات (إذا كانت مستقبلية وما إذا كانت استدامتها ممكنة أو قد تتلاشى إلى اللاأهمية)(68). لكن الفرص ليست الضد التام مفاهيمياً للتهديدات، لأن الفرص تتطلب الفعل من جانب الخبراء الاستراتيجيين إذا كان يقصد بها أن تصنع فرقاً، بينما من المتوقع أن يكون للتهديدات أثرها إن لم يعمل الخبير الاستراتيجي على التصرف. ولهذا السبب توضع الفرص إلى جانب "التقييدات" وليس إلى جانب التهديدات، وهذه التقييدات بدورها تعتمد على أن يكون الفعل الذي يقوم به المتلقي ذا معنى مفيد(69). وليس ثمة شك أن عقد مقارنة بين الفرص والتقييدات يمكن أن يكون عملاً يفيد في إثبات صحة افتراضات الاستراتيجي بخصوص صافي أثر القوى البيئية التي تعوق أو تسهل فعل الدولة. وفي بعض الأحيان، يذهب الاستراتيجيون بعيداً ليروا أن التهديدات نفسها قد تتيح الفرص، ومثال ذلك من خلال تشجيع الكونغرس على القيام بعمل ما، أو زيادة التأييد العام لإجراءات يعتقدون أنها ضرورية، أو إقناع الحلفاء بالانضمام إليهم. وقد قال جون فوستر دالاس ذات مرة إن "الخوف يسهل مهمة الدبلوماسي". كما رأت إدارة بوش أن أحداث 9/11، ساعدت في تسهيل الدفاع الوطني والتعاون الدولي(70). لكن التهديدات منطقياً ليست فرصاً وعلى الاستراتيجيين أن

(68) ليس للفرص قابلية الإدارة ذلك أنها إن لم تكن قابلة للإمساك بها فهي غير موجودة. وقد حدد مايكل شميت الصفات والخصائص الثلاث نفسها، لكنه يدعوها المتغيرات المستخدمة في تقييم الفرص والأهداف المستندة إلى التهديدات. Schmitt, "Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach," *Strategic Review* (Winter 1997): 24 - 37.

(69) مثلاً، "تفرض الظروف الدولية ... تقييدات على عمل الدولة، مثلما تقدم فرصاً للاستثمار". Art, *A Grand Strategy for America*, p. 12

(70) دالاس كما وردت في كتاب John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, Revised and Expanded ed. (New York: Oxford University Press 2005) p. 142.

"إن أحداث الحادي عشر من أيلول / سبتمبر عام 2001 قد غيرت تغييراً جوهرياً إطار

يحذروا "استحضار" تهديدات غير موجودة بقصد تسهيل فعل قد لا يكون ضرورياً في حال غيابها.

المصالح والتهديدات

لا بد أنه قد بات واضحاً الآن أن العلاقة بين المصالح من جهة، والتهديدات والفرص من جهة ثانية، واحدة من أشد العلاقات وثوقاً وأكثرها أهمية في الفكر الاستراتيجي برمته؛ ففي المقام الأول تعتمد الفرص والتهديدات معاً على المصالح، ذلك أنه في منطق الاستراتيجية لا يمكن أن يوجد معنى لهدف أحدهما إلا إذا كان له أثر في واحدة أو أكثر من المصالح. وعلى وجه الخصوص، إذا كانت واحدة من مزايا البيئة الدولية لا تشكل خطراً على مصلحة ما، فعندئذ لا يكون ذلك تهديداً، مهما كان مؤذياً. وهكذا، ففي الوقت الذي يمكن أن يكون للدولة فيه مصالح في حال غياب التهديدات لا يمكن أن يكون لديها تهديدات في غياب المصالح. ثم، وكما أشرنا آنفاً، إن خطورة أو ضخامة التهديد تعتمد إلى حد ما على قيمة المصلحة التي يتهددها. والواقع أن تعريف التهديد ذاته يقتضي أن يحدد المرء ليس الضرر المتوقع فحسب، بل وأيضاً القصد والدافع له؛ فمثلاً، إن تفجير سلاح نووي إرهابي في وسط مدينة واشنطن هو تهديد مخيف ومفزع ليس بسبب ذلك الانفجار الكبير الذي يحدثه فحسب، بل وأيضاً لأنه يعرض للخطر بقاء مئات الآلاف من الناس وكذلك السكن المتواصل واستخدام عاصمة الدولة. وللتهديدات بكل تأكيد أهمية كبرى، لأنها تعرض للخطر المصالح المهمة ومداها.

وليست العلاقة بين التهديد والمصلحة واضحة بحكم الضرورة؛ فالتهديدات التي يجدر التصرف بشأنها قد تكون بعيدة زمنياً أو مكانياً

العلاقات بين الولايات المتحدة ومراكز القوة الرئيسية الأخرى ومنحت فرصاً جديدة وواسعة".
.*National Security Strategy of the United States*, September 2002, p. 28

عن المصالح التي تعرضها للخطر، لهذا فإن صلة التهديد بها، وقربه الجغرافي والزماني لمصلحة ما، هي خاصية أخرى مهمة من خواص التهديدات. ويرى السفير روبرت بلاكويل أنه يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يسألوا أنفسهم الأسئلة التالية حين يحسمون أمرهم بخصوص التهديدات:

ما عدد الخطوات التي يمكن أن يتبينها المرء بين التهديد (X) والأثر الرئيسي على مصالح الأمن القومي للولايات المتحدة ...؟ وما هي حلقات الوصل الإفرادية في تلك الصلة بينهما... وما هو مدى احتمال أن تتبع الخطوة الواحدة الخطوة التي سبقتها...؟

إن لم تتصرف الولايات المتحدة في هذه المرحلة بخصوص قضية خارجية معينة فما الذي قد يحدث ويجعل التهديد أكثر قرباً من مصلحة الأمن القومي التي نهتم بها؟ وما مدى جدارة سلسلة الأحداث المفترضة بالتصديق وما طول هذه السلسلة[71]؟

إن الصلة بينهما تعكس من دون شك احتمالات التهديد وقرب وقوعه معاً، وكذلك درجة اليقين عند تقييمه.

لكن التهديدات لا تعتمد على الصلة بالمصالح وأهميتها لكي تكون موجودة، فالمصالح تعتمد أيضاً على التهديدات (وعلى القرص) لتتخذ الأولوية الجديرة بها في أي خطة استراتيجية[72]. وما هو مؤكد أنه في الوقت الذي لا تتغير فيه المصالح إلا قليلاً جداً، هذا إن تغيرت على المدى القصير، فإن استراتيجية السياسة الخارجية الأمريكية التي أطلقت مؤخراً تبين بوضوح أن ما يتغير حقاً هو سلّم الأولويات المحدد لها، واستناداً إلى ثلاثة معايير رئيسية (كما

(71) Blackwill, Taxonomy, pp. 405 - 406.

(72) تسبب هذه الخاصية، الكثير من التشويش عند الكتاب الذين يحاولون وضع تصنيف تراتبي للمصالح كما هو موضح بخصوص مخطط نوخترلاين (Nuechterlein) للتصنيف التراتبي في الهامش رقم 52 أعلاه.

أشير إلى ذلك في الشكل 4 ـ 8) هي: القيمة المحددة للمصلحة، ما مقدار ما تحقق منها، ما هي التهديدات التي تبدو أنها تتحداها (أو الفرص التي توفرها البيئة الدولية في سبيل تحققها). ويمكن توضيح هذا التفاعل بين المصالح والتهديدات من خلال عقد المقارنات بين الرؤساء الذين تولوا مناصبهم إبان الحرب الباردة: ريغان وكارتر ونيكسون، حيث تباينت تراتبية المصالح كثيراً مع تباين تخمين قيمها، ومستوى التحقق وإدراك التهديدات بالرغم من عدم تغير البيئة الدولية التي واجهها كل من هؤلاء الرؤساء.

عندما تولى رونالد ريغان قيادة البلاد عام 1981، على سبيل المثال أحس إحساساً مفرطاً بالتهديد القادم من الاتحاد السوفياتي ضد الأمن الطبيعي للولايات المتحدة، ومع أن الرفاه الاقتصادي كان في قمة سلم الأولويات عند هذه الإدارة في سنتها الأولى، إلا أنه اعتبر مبدئياً مسألة محلية ليس لها صلة باستراتيجية الشؤون الخارجية. ومع أن ريغان قد بدل في ما بعد سياسة حقوق الإنسان التي وضعها كارتر قبله وحولها إلى الفكرة الأمريكية المعاصرة بخصوص نشر الديمقراطية في العالم، إلا أنه في بادئ الأمر، رفض إبراز القيم الأمريكية على الساحة الدولية واصفاً إياها بأنها ترف غير مقدور عليه، متخوفاً من أن الجهود التي تبذل في سبيل حماية حقوق الإنسان في بلاد مثل كوريا الجنوبية والفيليبين قد تعرض للخطر تعاون هؤلاء الحلفاء في مواجهة التهديد السوفياتي الذي يحتل الأهمية الأولى. وبالتالي قد تزعزع استقرارها وتفتح الأبوب مشرعة أمام سيطرة شيوعية. وبذلك بات الأمن الطبيعي المصلحة الأولى والوحيدة تقريباً في نظر إدارة ريغان.

أما جيمي كارتر، بالمقابل، فقد رأى التهديدات للمصلحة القومية أكثر توزعاً. أمام هذه النظرة المختلفة كثيراً لطبيعة النظام في موسكو لم يعتقد كارتر حين تولى منصبه الرئاسي عام 1977، بأن الأمن الطبيعي الأمريكي معرض للخطر فعلاً. فقد رأى كما أشرنا إلى ذلك (الفصل الثاني)، أن أي خطر موجود سيكمن [illegible] في المقام الأول القدرات النووية الهائلة عند كلا

الجانبين وبحجم يفوق حجم الخطر القادم من النوايا السوفياتية العدوانية. ولكن أمام هذه المستويات العليا من التضخم والنمو الاقتصادي المتباطئ، أحس كارتر أن الازدهار مصلحة تقتضي اهتماماً كبيراً ومصادره موجودة في الخارج، في المواد الأولية وفي الأسواق اللازمة للمنتجات الأمريكية. وما هو أهم من ذلك تلك القيمة العليا التي أعطيت لإبراز القيم الأمريكية ونشرها خارج البلاد، وقناعته أن الأخلاقيات تقتضي من الولايات المتحدة إيقاف دعمها للأنظمة الشمولية والإصرار على أن تحترم هذه الأنظمة حقوق مواطنيها الإنسانية، وحيث إنه لم يكن يملك إحساس ريغان بالخطر القادم من موسكو، أحس كارتر بالحرية في السعي إلى نشر القيم حتى ولو كان ذلك على حساب علاقات الولايات المتحدة مع شركائها الأمنيين في العالم الثالث والاتحاد السوفياتي نفسه.

في مقابل ذلك كله تبين جميع الدلائل بأن ريتشارد نيكسون وهنري كيسنجر، لم يفكرا إطلاقاً بإبراز ونشر القيم الأمريكية خارج البلاد، ولعلهما بكل تأكيد كانا يعتبران ذلك عديم الجدوى في أحسن الحالات وفكرة خطرة في أسوأ الحالات. وكذلك الازدهار الاقتصادي لم يحظ باهتمام كبير من كيسنجر وذلك حتى عام 1973 ـ 1974، على الأقل حيث فرضت منظمة (أوبك) للدول المصدرة للنفط، حظراً على تصدير النفط ورفعت أسعاره، فظهرت بذلك الأبعاد الدولية للرفاه الاقتصادي الأمريكي. لقد كان أمن الولايات المتحدة في نظر هذه الإدارة التي تعد أول إدارة للبلاد بعد حرب فييتنام، وكذلك في نظر إدارة ريغان التي جاءت إلى الحكم بعدها، المصلحة الوحيدة التي تحظى بأكبر اهتمام، في حين رأت هاتان الإدارتان أن الاتحاد السوفياتي يظل التهديد الرئيسي الذي يجب التعاطي معه على الرغم من كونه تهديداً يمكن إدارته من خلال استراتيجية متطورة تجمع الإغراءات بالتعاون إلى جانب القوة المضادة للاحتواء العسكري.

توضح هذه الأمثلة أن كل إدارة تتولى قيادة البلاد يجب أن تضع سلم

أولويات وأن تبدل بين المصالح، إما بسبب ضغط من التهديدات الظاهرة، أو لأنها تجد بعض المصالح أكبر أهمية وقيمة من غيرها. أثناء فترة الكساد الاقتصادي الكبير في ثلاثينيات القرن العشرين، كان الرئيس فرانكلين روزفلت، على استعداد للجوء إلى تشريع غير دستوري وإجراءات من خارج الدستور (مثل تعطيل عمل المحكمة العليا) لكي يخرج البلاد من أزمتها الاقتصادية، وهو بذلك يتنازل عن مصلحة حفظ وصون القيم لكي يحصل على المزيد من الازدهار. وإبان الحرب الباردة من جهة أخرى، كانت غالبية الرؤساء الأمريكيين يقبلون برفاه اقتصادي أقل ثمناً للتسلح في زمن السلم والمساعدات الاقتصادية التي تعطى للحلفاء الذين تحتاج البلاد لهم في حماية الأمن الأمريكي بالرغم من أن الرئيس كارتر (كما أشرنا أعلاه) كان يؤكد على الازدهار وعلى إبراز ونشر القيم أكثر من تأكيده على الأمن(73). أما الرئيس كلينتون الذي واجه مشكلات اقتصادية لدى توليه رئاسة البلاد، وحيث إنه لم ير تهديدات محتملة بهجوم عسكري، فقد قلل من شأن الأمن الطبيعي (من خلال تخفيض عدد القوات العسكرية) وذلك لكي يجني فائدة من السلام تخدم مصلحة ازدهار طويل الأمد. غير أن إدارة الرئيس جورج دبليو بوش التي كانت تؤمن بأن البلاد واقعة تحت تهديد مؤلم بهجوم عسكري في أعقاب أحداث 11/9، فقد تسببت بعجز ضخم في الميزانية متنازلة بذلك عن ازدهار البلاد على المدى الطويل لكي تحمي أمنها، وكانت على استعداد أيضاً لأن تتخلى عن بعض مصلخة حفظ وصون القيم الأخلاقية (المتمثلة بالحريات المدنية والانفتاح الديمقراطي) حيث كانت الحكومة تطارد الإرهابيين(74).

(73) Alfred E. Eckes, "Trading American Interests, "*Foreign Affairs* 71 (Fall 1992): 135 - .154

(74) ومن هنا وجه نقد شديد وقاس جداً لقانون الوطنية ولادعاء الرئيس بامتلاك السلطة في التنصت على المكالمات الهاتفية التي يجريها الأمريكيون من دون الحصول على موافقة من المحكمة.
Lisa Rein, "Bush Defends Spying Program As 'Necessary' to Protect U.S." *Washington Post* (January 2, 2006): A02; Carol D. Leonnig, "Administration Paper .Defends Spy Program," *Washington Post* (January 20, 2006): A1, A10

كل واحد من هذه الأمثلة يتضمن رؤية للتهديد تختلف عن الآخر، وتقييماً مختلفاً للمصلحة، وبالتالي مقاييس مختلفة للأولويات (انظر الشكل 4 ـ 11)[75]. وكون مثل هذه التغيرات الواجب إجراؤها، يشكل سبباً يدعو الخبراء الاستراتيجيين لأن يضعوا المصالح منفصلة عن بعضها البعض، لأن جمعها معاً يجعل رؤية التغيرات المحتملة عملاً أكثر صعوبة.

استراتيجيات تستند إلى التهديدات، واستراتيجيات تستند إلى الفرص

بناءً على ما تقدم يبدو من المستحيل تقرير أهمية المصالح من دون وجود إحساس بالتهديدات والتحديات الماثلة ضدها، وكذلك الفرص المتاحة للعمل على تحقيقها. ومع ذلك ثمة فرق كبير في ما إذا بدأ الخبير الاستراتيجي عمله بتقييم التهديدات والفرص، أم بتقرير المصالح. وعلى وجه الخصوص يوجد خطآن منطقيان في أية استراتيجية تحدد التهديدات قبل أن توضح المصالح[76]. أولاً، إن هكذا استراتيجية قد تترك زمام المبادرة بيد الخصم فتتيح له بالتالي أن يقرر مصالحه الخاصة. ولعل هذه الظاهرة قد تكون أكثر وضوحاً في الحرب الباردة منها في الحرب على الإرهاب، ولكن قد ينجم عنها في كلتا الحالتين عجز عن تلبية اختبار السيطرة الذي تقتضيه الاستراتيجية الناجحة. وثانياً، وللسبب نفسه أيضاً، تكون استراتيجية من هذا النوع باهظة التكاليف، وليس بعيداً أن تكون سبباً في إفلاس الدولة حين تبذل

(75) "عندما تكون في بلد فيه نظام تطالب بالحرية بصوت عالٍ؛ وعندما تكون في بلد فيه عنف وفوضى، تطالب بالنظام بصوت عالٍ." Alejandro Santos, editor of the Colombian weekly magazine *Semana*, quoted in Scott Wilson, Colombia Tilts Right As Rebels Fight, *Washington Post* (January 31, 2002): A 20.

(76) طور جون غاديس نقاط الضعف هذه بالتفصيل من أجل تلك الأمثلة التاريخية لـ NSC-68 وللاستجابة المرنة، واستراتيجيتين للاحتواء سمح فيها للتهديدات أن تحدد المصالح. انظر: *Strategies of Containment*, Chapter 4 and 7.

	الأمن	الازدهار	حفظ القيم	إبراز القيم
فرانكلين روزفلت		↑	↓	
رؤساء أثناء الحرب الباردة	↑	↓		
كارتر	↓	↑		↑
كلنتون	↓	↑		
بوش	↑	↓	↓	↑

الشكل (4 ـ 11): التغيرات في المصلحة القومية لدى إدارات البلاد الأخيرة

جهودها لملاقاة الخصم في الزمان والمكان الذي يختاره(77). ولا شك أنه قد تكون ثمة أسباب نفسية قوية جداً لها صلة بالصدقية التي تعد مهمة لطمأنة الحلفاء وردع الأعداء وعدم تسليم أرض ولو كانت غير جديرة جوهرياً؛ فهنالك خوف من جهة أن الدولة إن لم تتصرف لإيقاف خصمها في مرحلة معينة، فقد يستنتج الحلفاء أنها قد لا تفعل ذلك في مرحلة أخرى. ومن جهة ثانية، هنالك أمل في أن التصرف ذاته حتى لو كان في موقف لا تكون فيه مصالح حيوية، سيكون له أثر رادع في مواقف أخرى تكون فيها المصالح حيوية. ومع ذلك، فإن التقرير مسبقاً بأن أي شيء يتعرض للتهديد يجب حمايته يحرم الاستراتيجية من استقلاليتها في الخيار.

(77) "إن بدأت الحكومة بتقييم للتهديدات قبل المرور بتلك المراحل المبكرة للمفاهيم [لكي تحدد المصالح] فقد يكون رد فعلها على تهديد ما بالتزامات وموارد كبيرة بسبب حدة التهديد ... وليس لأن له صلة بمصلحة حيوية للأمن القومي للولايات المتحدة..." Blackwill, "Taxonomy", p. 404.

وعليه فإن ثمة فرقاً كبيراً بين استراتيجية تركز على التهديدات بشكل كلي، واستراتيجية تأخذ في الحسبان التهديدات للمصالح التي سبق وتحددت؛ فالاستراتيجية السليمة تقتضي تحديد المصالح أولاً وبصورة مستقلة ولا يكون البحث في البيئة الدولية عما يتهدد هذه المصالح إلا في مرحلة لاحقة[78]. وينطبق هذا القول نفسه في الفرص التي يجب أن يتاح لها أيضاً وضع المصالح وتكون متابعتها في حال غياب هذه المصالح مضيعة للوقت والجهد، إن لم تشكّل خطراً. ذلك أن الفرص التي لا تحمل الفائدة للمصالح ليست أكثر واقعية من التهديدات التي لا تعرّض هذه المصالح للخطر وتهيئ الظروف لأعمال ليست مبررة.

بالطبع سوف يجد الخبراء الاستراتيجيون التهديدات والفرص ذات الصلة بالمصالح الثابتة. قد يفترض المرء للوهلة الأولى أن التهديدات جميعها ينبغي التعاطي معها قبل الإفادة من أي فرصة، لكن هذه الأسبقية قد لا تعكس منطقاً استراتيجياً سليماً. هل ينبغي للمرء تجاهل الفرص الاستثنائية حقاً، إما بغية التعاطي مع تهديدات أقل أو حتى في سعيه إلى تأمين سلامة إضافية ضد التهديدات الأكثر أهمية؟ وهل يتعين عليه أن يحمي مصلحة أحسن تحققها وذات قيمة محدودة بدلاً من السعي في سبيل مصلحة أكثر أهمية ولم تتحقق على النحو الكامل؟ إن مثل هذا التفكير والتأمل يقود المرء

(78) تحدث ويتل جونسون عن قضية نقيضة في معرض نقده المطول لمقاربة غاديس؛ فهو يرى أن المصالح لا يمكن تحديدها في حال غياب تقييم ما للتهديدات، حيث إنه لو قرر المرء أي المناطق في الكرة الأرضية حيوية بسبب ما فيها من قدرة صناعية أو تراكم للأسلحة، فإنه لا يستطيع أن يحدد أي المناطق مجاورة لها والتي يجب الدفاع عنها أيضاً من أجل حماية المناطق الأولى ما لم يعرف التهديدات التي تتهددها؛ فهذا النوع من المحاكمة الذي يشير إليه ستيفن والت بأنه نزوع غير مطمئن في المصالح الاستراتيجية لوضع مصالحها الخاصة، يبدو أنه إضفاء قيمة أولية لمناطق ذات أهمية نزاعية. وهو لا يتبع دور المصالح القومية داخل المنطق الاستراتيجي الذي نتحدث عنه والذي يبرر الأهداف الاستراتيجية. لكن جونسون يرفض أيضاً فكرة المنطق الاستراتيجي برمتها. انظر: "The Containment of John Gaddis," *National Interest* 6 (Winter 1986/7): 89 - 91.

للاستنتاج بأن معايير تصنيف التراتبية التي درسناها أعلاه يجب أن تنطبق على الفرص وعلى التهديدات أيضاً، وأنه من خلال دراسة العلاقات بين المصالح والفرص، إلى جانب تلك العلاقات التي تربط بين المصالح والتهديدات، يستطيع المرء أن يكتسب إحساساً سليماً بالأولويات الاستراتيجية.

إذاً يمكن القول إن التأكيد أكثر مما ينبغي على الفرص أو التهديدات، قد يؤدي إلى استراتيجيات قد تفتقر إلى المنطق ومختلة وظائفها. ولكن قد تتيح البيئة الدولية وفرة لواحدة أو أكثر في أية فئة من فئات المصلحة القومية، بحيث تقود بصورة طبيعية إلى استراتيجيات تكون بصفة رئيسية مستندة إلى الفرص أو مستندة إلى التهديدات[79]. وهنا نجد مثالين آخرين من إدارة الرئيس كلينتون، ومن إدارة الرئيس بوش، حيث يركزان على مجالات مختلفة للمصلحة القومية وكيف تتطور كل من الاستراتيجية المستندة إلى الفرص والاستراتيجية المستندة إلى التهديدات.

مع غياب التهديد السوفياتي وضرورة التعاطي معه، استعادت الولايات المتحدة قسماً كبيراً من قدرتها على الاختيار خلال التسعينيات في تقرير أي المصالح تريد دفعها للأمام، وهي حرية أتاحت للرئيس كلينتون أن يسعى وراء فرص ما بعد الحرب الباردة[80]. وكما أشرنا آنفاً عمل فريق الرئيس كلينتون على إنقاص أولوية مصلحة الأمن لصالح مصلحة الازدهار، فأنشأ كلينتون مجلساً جديداً باسم المجلس الاقتصادي الوطني تكون مهمته تنسيق الجوانب الدولية لإعادة تنشيط الاقتصاد، وفي الوقت نفسه أطلق برنامجاً

(79) يستخدم بعض المحللين استراتيجية "تستند إلى المصالح" خلافاً لمصطلح "تستند إلى التهديدات". لكن البحث الحالي يجب أن يوضح أن جميع الاستراتيجيات يجب أن تكون مستندة إلى المصالح سواءاً أكدت على الفرص من أجل المصالح أو التهديدات ضدها.

(80) وجد مايكل شميت "ميزتين لافتتين" في استراتيجية الأمن القومي عند كلينتون وهما: "الابتعاد عن التهديد باتجاه الفرص، وعن الأمن باتجاه التأكيد على الرفاه والقيم"...
"Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach," pp. 32-33.

شاملاً لخفض عجز الميزانية والاستثمار العام في أول خطاب له حول حالة الاتحاد[81]. وتمكن أيضاً من جعل الكونغرس يوافق على اتفاقية منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA)، والاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الخاصة بالأوروغواي والمعروفة بـ"إتفاقية الغات (GATT)" قبل أن يهيمن الجمهوريون على مجلسي الكونغرس عام 1995[82].

لكن إبراز ونشر القيم الأمريكية خارج البلاد كان من مصلحة تلك الفئة التي بدأت على نحو تدريجي تهيمن على إدارة الحكم في عهد الرئيس كلينتون، وذلك لأسباب تعود إلى الفرص والتهديدات معاً؛ فقد أفادت هذه الإدارة، من ناحية، من تحرير أراضٍ كانت تحت هيمنة الاتحاد السوفياتي، لكي تعلن أن "توسيع" دائرة ديمقراطيات السوق في الخارج هو المبدأ التنظيمي المحوري في سياستها الخارجية. ومن ناحية أخرى كانت ترى أن المعاناة الإنسانية التي يسببها العنف الإثني والقومي، تشكل تهديداً للقيم الأمريكية، فاتبعت الإدارة غرائزها لنشر وإبراز القيم من خلال التدخل ضد التهديدات القادمة، من هاييتي ومن يوغوسلافيا السابقة وحتى من تيمور الشرقية، لكن هذه التدخلات لم يكن سهلاً تقريرها. شعرت إدارة كلينتون بواجب أخلاقي يدعوها للتخفيف من الفظائع المرتكبة مثل التطهير العرقي الذي تقوم به القوات الصربية في البوسنة وكوسوفو، أو جرائم الإبادة الجماعية التي وقعت في راواندا عام 1994. لكن التدخلات الهادفة إلى وضع حد لها قد تكون باهظة التكلفة في الأموال وفي الأرواح، ما أدى سريعاً إلى إثارة التساؤل في كل حالة عما إذا كان ذلك حقاً في إطار المصالح الحيوية؟ وكما قال هنري كيسنجر بخصوص الصومال:

(81) Ruth Marcus and Ann Devory, "Asking Americans to 'Face Facts', Clinton Presents Plan to Raise Taxes, Cut Deficit," *Washington Post* (February 18, 1993): A1, A22.

(82) لكن كلينتون فقد الزخم في ما بعد في السياسة التجارية ولم يتمكن مراراً من تأمين ما عرف باسم سلطة اتفاقية تجارية ذات "المسار السريع" من الكونغرس. وقصة هذه القضايا التجارية الثلاث موجودة في كتاب Deibel, *Clinton and Congress*, Headline Series 321 (New York: Foreign Policy Association, Fall 2000), pp. 30 - 34.

حيثما تتعرض حياة الأمريكيين للخطر فثمة إدراك بوجود مصالح حيوية، وخلاف ذلك فسوف تهزأ التضحية بآلام العائلات المنكوبة.. "التدخل الإنساني" يؤكد أن الاهتمامات الأخلاقية والإنسانية هي جزء كبير من الحياة الأمريكية حتى إنه من الممكن المجازفة ليس بما نعتز به فحسب، بل والحياة أيضاً في سبيل صونها والدفاع عنها، وفي حال غيابها تفقد الحياة الأمريكية بعض معناها. ولم تتقدم أية دولة أخرى بمجموعة كهذه من العروض(83).

أثناء الحملة الانتخابية الرئاسية لعام 2000، استغل الحزب الجمهوري تلك المعضلات المرتبطة بإبراز ونشر القيم الأمريكية ليهاجم الحزب الديمقراطي بسبب تدخلاته ثم جاءت إدارة الرئيس بوش إلى سدة السلطة ولديها عزم أكيد على تقليص المصالح لتكون أكثر اقتراباً من المفاهيم ذات التعريف الضيق للمصالح ولتلغي ما كانت تعده تدخلات أمريكية غير حيوية في الخارج. وفي هذا الإطار كتبت كوندوليزا رايس مقالة جاء فيها "إن التدخل الأمريكي في هذه "الأزمات" الإنسانية يجب أن يكون أمراً نادراً للغاية في أحسن الحالات؛ فالسياسة الخارجية للإدارة الجمهورية سوف تنطلق من الأرض الصلبة للمصلحة القومية وليس من مصالح مجتمع دولي له أوهامه"(84). ثم جاءت أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر عام 2001، ومعها جاء تركيز يكاد يكون محصوراً في التهديد الإرهابي. ولكن إذا كانت إدارة الرئيس كلينتون انتقلت من استراتيجية مستندة إلى الفرص إلى استراتيجية تستند إلى التهديدات مثلما فعلت في سعيها نحو إبراز القيم

(83) Henry Kissinger, "Somalia; Reservations," Washington Post (December 13, 1992): C7. وللمزيد من التبيان لأخطار التدخلات الإنسانية انظر: Stephen John Steadman, "The New Interventionists," *Foreign Affairs: America and the World 1992 - 93* 72 (No. 1, 1993): 1 - 16.

(84) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* 79 (January - February 2000): 62, 53.

ونشرها، فإن إدارة الرئيس بوش قد تحركت بالاتجاه المعاكس حيث كانت تريد الأمن من جراء تهديد الإرهابيين.

كان الرد المبدئي للرئيس بوش على هجمات 9/11، يركز كثيراً على التهديد لدرجة أن طبيعته كانت هجومية إلى درجة عليا. ومع أنه تضمن بالتأكيد بعض العناصر الدفاعية مثل تقوية وتدعيم أبواب قمرة ربان الطائرة في الخطوط الجوية التجارية، لكن هذه الإدارة كانت تقول إن تعددية الأهداف والحاجة لمجتمع حر مثل المجتمع الأمريكي يحافظ على انفتاحه سوف يجعل أي جهد يبذل للإقلال من قابلية التعرض للخطر غير كاف(85). وبالتالي شنت حرباً عالمية على الإرهاب، أخرجت طالبان والقاعدة من أفغانستان، وحركت حرباً ضد صدام حسين في العراق. لكن ما أن ابتدأ عام 2005، حتى تبين أن التكاليف العالمية لتلك الأفعال التي أضعفت الثقة تدريجياً بتلك الأسباب المعلنة للملأ بخصوص غزو العراق قد بدأت تدق ناقوس الخطر وبدأت هذه الإدارة تؤكد تدريجياً على الفرص إلى جانب التهديدات، وعلى وجه الخصوص اتبع الرئيس بوش فكرة سلفه الرئيس كلينتون للتوسيع جاعلاً نشر الديمقراطية في العالم المبدأ المحوري لولايته الثانية.

إن الجزء الخاص بالاستناد إلى التهديد والجزء الخاص بالاستناد إلى الفرص في استراتيجية بوش كانا في حال تجاذب وشد، ذلك أن الولايات المتحدة كانت لا تزال بحاجة إلى تعاون بلدان كثيرة في حربها على الإرهاب، وكانت بعض هذه الدول تحت حكم أنظمة شمولية تنتهك حقوق الإنسان لمواطنيها. وفي حالات محدودة، وبخاصة أوزباكستان، ضغطت هذه الإدارة كثيراً في سعيها إلى فرض الديمقراطية حتى وصلت إلى نقطة قطع العلاقات التي كانت بأمس الحاجة لها في هجومها على الإرهاب. ولكن في حالات

(85) ولتقليص قابلية التعرض للهجوم، دعمت كثيراً قوات أمن المطارات ودعمت أيضاً أبواب قمرات الطائرات ضد الاقتحام واحدثت وزارة جديدة باسم وزارة أمن الوطن.

عديدة أخرى كانت لينة في معارضتها للممارسات اللاديمقراطية لكي تحافظ على التعاون المناهض للإرهاب[86]. ولكن كيف سيبدو هذا التجاذب في المستقبل؟ سوف يعتمد، كما يعتمد القسم الأكبر من استراتيجية الشؤون الخارجية، على التوازن بين التهديد والفرص الذي تجده الولايات المتحدة في البيئة الدولية، وعلى الطريقة التي بها يعمل قادتها على ربطها معاً وعلى المفهوم الذي لديهم للمصلحة القومية.

يبدو أن هذه المقارنة بين استراتيجية تستند إلى التهديد واستراتيجية تستند إلى الفرص، قد بدأت تأخذنا إلى ما هو أبعد من مفاهيم المصلحة والتهديد والفرص لتدخلنا في دراسة الاستجابات الاستراتيجية لها، وتذكرنا أيضاً بأن تحديد المصالح القومية والتعرف على التهديدات والفرص ذات الصلة بها لا يوصلنا إلى النهاية في تحليل استراتيجية الشؤون الخارجية. ولكي نصل إلى هذه النهاية لا بد أن تدخل الوسائل في هذه المعادلة إلى جانب الغايات. ويتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يأخذوا في اعتبارهم القوة والموارد والأدوات التي هي بيد رجل السياسة، وطريقة تطبيق هذه الأدوات في الدفاع عن المصالح أمام التهديدات أو الإفادة من الفرص للسعي إلى هذه المصالح. وعندئذ يستطيعون أن يحددوا الأهداف بشيء من الثقة أنها سوف تنجز. إن دور القوة في الفكر الاستراتيجي وأدوات حكم البلاد التي تعطي هذه القوة، معناها الموضوعان اللذان سوف نتناولهما في الفصلين القادمين.

(86) Peter Baker, "The Realities of Exporting Democracy," *Washington Post* (January 25, 2006) A1, A8. وفي دراسة للنتائج المختلطة قول لمسؤول كبير: "إنها تتعارض يومياً ... ويصبح السؤال الثقيل المعطى للمصلحة غير الملموسة في الحرية مقابل المصلحة الملموسة في وجود قاعدة في أوزباكستان، على سبيل المثال.

5

القوة والتأثير

سبق وأن ذكرنا أن الاستراتيجية هي العلاقة فكراً وعملاً بين الغايات والوسائل وطريقة منظمة لتحقيق الأهداف من خلال تطبيق الموارد. لهذا فإن تقييم المصالح (وكذلك التهديدات والفرص ذات الصلة بها) هو الخطوة الأولى نحو إدارة هادفة للدولة، ذلك أن عملية تحديد الأهداف الاستراتيجية يجب أن تنطلق من نظرة واضحة للقيم التي يُقصد بالاستراتيجية أن تخدمها. لكن خبير الاستراتيجيات لا يستطيع أن يضع الصيغ النهائية لأهدافه، فكيف به يحقق تقدماً نحو تحقيقها من دون ان ينظر نظرة فاحصة دقيقة إلى الطرف الآخر من معادلة الغاية والوسيلة[1]. وهذا يعني بعبارة أخرى أن على الخبراء الاستراتيجيين أن يتعاملوا ليس مع المصالح والتهديدات والفرص فحسب، بل وأيضاً مع مفهوم القوة الوطنية.

إن القوة هي المحرك الدافع لمهنة إدارة البلاد وهي القدرة على العمل في الشؤون الخارجية[2]. وهي ضرورية لإنجاز الأشياء وتحقيق الغايات وتنفيذ المرء لإدارته بالرغم من المقاومة التي تترافق مع الجهود الاستراتيجية

(1) عملية وضع الأهداف واختيار الأدوات هو موضوع الفصل السابع.

(2) وهذا التعريف هو التعريف الذي استخدمه دونالد بوشالا (Donald Puchala) في كتابه *International Politics Today* (New York: Dodd, Mead & Co., 1971), p. 176 وهو في ذلك يتبع التحليل الذي أجراه جورج مودلسكي في كتابه George Modelski, *A Theory of Foreign Policy* (New York: Praeger, 1962).

كافة[3]. ولكن على الرغم من أن القوة أمر حيوي للإدارة الناجحة في حكم البلاد، وبالرغم من تلك الحقيقة (المشار إليها في الفصل الثاني) القائلة إن الدول في عالم تسوده الفوضى ليس لها خيار سوى أن تمتلك القوة لكي تحفظ بقاءها، فلا يزال من الممكن المبالغة في دورها. بعض المحللين يذهبون بعيداً جداً ليستنتجوا أن القوة هي بحد ذاتها هدف في السياسة، وكما أكد هانز مورغنتاو بقوله "إن رجال السياسة يفكرون ويتصرفون في إطار أن المصلحة تعرّفها القوة"[4]. ولكن النظر إلى القوة على أنها هدف هو من منظار معظم الدول خطأ جوهري في معظم الأحيان، وهو على الدوام أمر غير منطقي استراتيجياً[5]. ومع أن الأفراد قد يسعون إلى امتلاك القوة لأنها القوة، فإن الحكومات تسعى إلى امتلاك القوة لأنها تريدها لتحقيق أهدافها الأخرى. وهي أساسية كالنقد في الحياة الاقتصادية[6]. وجعل القوة هدفاً في فن إدارة البلاد يعني الخلط بين الغايات والوسائل وبالتالي يصبح التفكير الاستراتيجي مشوشاً إن لم يكن مستحيلاً.

(3) "القوة (Macht) "هي احتمال أن يكون أحد اللاعبين في علاقة اجتماعية في موقف ينفذ فيه رغبته وإرادته على الرغم من المقاومة..." Max Weber, *The Theory of Economic and Social Organization* (Glencoe, IL: Free Press, 1957) p. 406.

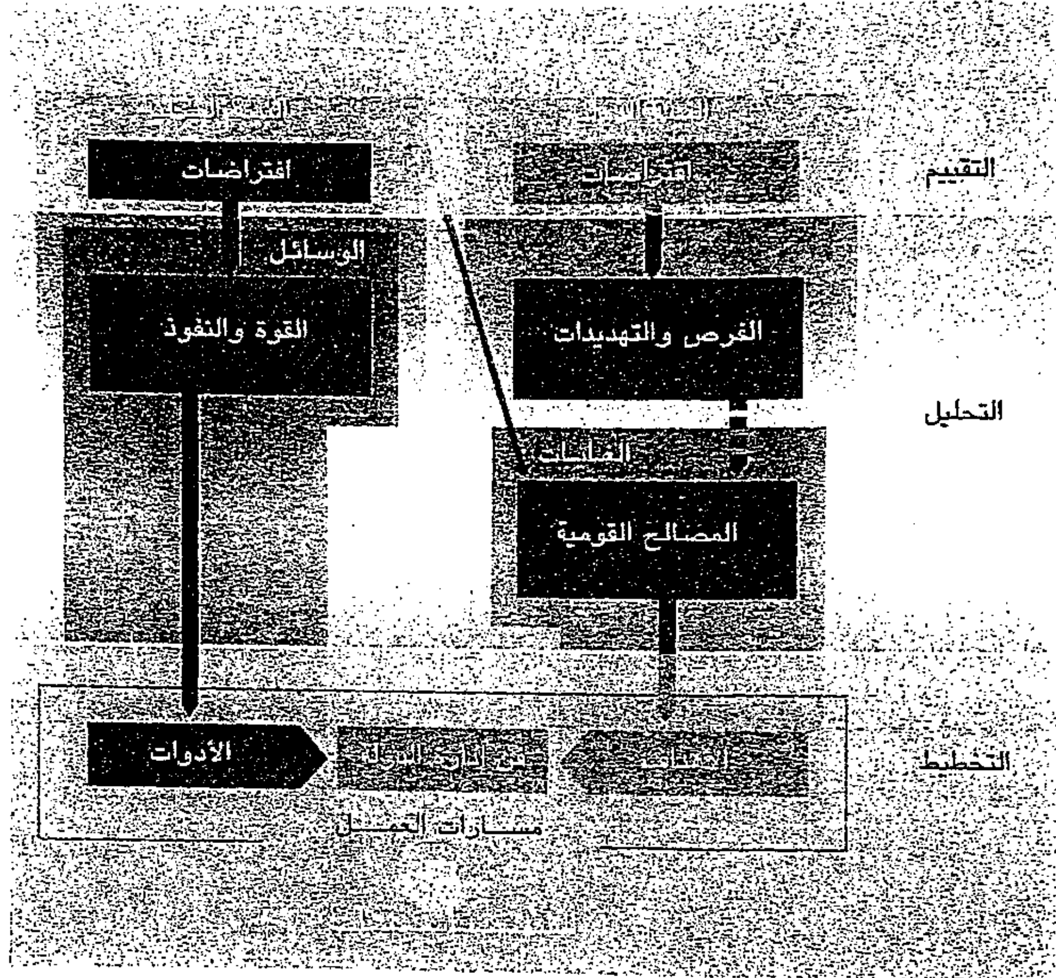
(4) Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations: *The Struggle for Power and Peace*, Fifth ed., Rev. (New York: Alfred A. Knopf, 1978), p. 5.

(5) "القوة بأبسط معانيها هي أداة لتحقيق الأهداف وتعزيزها. وباعتبارها كذلك فمن الخطأ الظن أن السعي إلى امتلاك القوة هو الهدف النهائي لقادة السياسة الخارجية أو للدولة التي يمثلونها. بل إن القوة تخدم القادة الطموحين ... في سعيهم إلى تحقيق الأهداف والغايات التي يعتزون بها.
Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions* (Washington, DC: CQ Press, 2003), p. 15. See also Kenneth N. Waltz," Realist Thought and Neo-realist Theory," *Journal of International Affairs*, 44 (Spring 1990): 34 - 36.

(6) "النفوذ أو التأثير (وهو جانب من جوانب القوة) هو أصلاً وسيلة لغاية. قد تسعى بعض الحكومات أو القادة إلى امتلاك النفوذ لذاته، لكنه عند الغالبية وسيلة وواسطة مثله في ذلك مثل النقود، فتستخدم الدول نفوذها بصورة رئيسية لتحقيق أهداف أخرى أو للدفاع عنها"...
K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed. (New York, Prentice - Hall, 1992), p. 117.

ومن جهة أخرى يوجد نزوع لدى ممارسي السياسة الخارجية الأمريكية وهو نزوع أكبر كثيراً من ذاك الذي نجده عند ممارسي السياسة الداخلية، للتغاضي عن دور القوة وللافتراض أن عبارات بسيطة حول النية هي تلك التي تحقق الغايات المهمة. قد تعلن وزارة الخارجية الأمريكية مثلاً عن سياستها بخصوص التمييز التجاري ونشر الديمقراطية أو انتشار أسلحة الدمار الشامل كما لو أن هذه العبارات قابلة للتنفيذ تلقائياً. ليس ثمة شك أن التصريح بسياسات معينة من قبل دول كبرى مثل الولايات المتحدة له تأثير معين في حد ذاته وبخاصة إذا كانت لدى الدولة سمعة بأنها تقرن أقوالها بأفعال. إنما هذه هي الفكرة بالضبط. سفينة الدولة لا تبحر بعيداً في المياه الدولية دون أن يكون لها نظام دفع. كما إن واحداً من أهم إسهامات التفكير الاستراتيجي إلى جانب التأكيد على سياسة "كيف" يتمثل في إلزام صناع القرار بمواجهة الحاجة إلى الموارد لكي يدعموا أهدافهم وكذلك مضامين اكتساب هذه الموارد واستخدامها.

وهكذا، نجد أن الجزء الخاص بـ "القوة والنفوذ" في مستوى "التحليل" لنموذج استراتيجية الشؤون الخارجية هو المكان المناسب لتقييم توافر الموارد وحجم هذه الموارد لدعم إدارة الحكم في البلاد ـ بما في ذلك حالة الاقتصاد الوطني والميزانية الفدرالية ـ ولطرح السؤال عما إذا كانت قوة الدولة محدودة وثابتة أم كافية وقابلة للتوسيع (انظر الشكل 5 ـ 1). وهو أيضاً المكان المناسب لتحليل النفوذ أو التأثير الذي يحتمل أن تملكه الولايات المتحدة على اللاعبين الذين هي بحاجة لتعاونهم لإنجاز أهدافها. وكما سوف يتضح في الفقرات التالية، ينبغي تمييز "القوة" عن "أدوات" إدارة البلاد من الناحيتين المفاهيمية والعملياتية، فكلتاهما "وسائل" للاستراتيجية، لكن القوة كما تستخدم في هذا السياق ذات طبيعة كامنة مستترة أو ممكنة محتملة. أما الأدوات فيجب ابتكارها من القوة الكامنة عند الأمة ولذلك فهي تقع تحت القوة والنفوذ، وكلتاهما تقعان تحت "البيئة المحلية"، ذلك أن القوة تنبع من



الشكل (5 ـ 1): القوة في الاستراتيجية

الخواص والصفات المحلية. سوف نتناول في هذا الفصل معنى القوة في القرن الواحد والعشرين وعلاقتها بالمفاهيم الاستراتيجية الأخرى.

القوة في كونها مسيطراً على الموارد

دور القوة في العمل السياسي ومكونات القوة وحقيقتها

ليست القوة واحدة من أكثر عوامل إدارة البلاد أهمية فحسب، بل هي أيضاً إحدى المفاهيم الأكثر محورية ومحيرة في النظرية السياسة[7]. ومع أن

(7) لقد بذل الكثير من الوقت والجهد في محاولة فهم القوة وما ترتبط به وتعريف ذلك كله، مثل القوة ذاتها والنفوذ والسلطة والحكم والإقناع والتحفيز والقسر والإكراه والإجبار والردع والقدرة وما إلى ذلك، والمؤسف أن كل ما كتب عنها لا يدل على وجود اتفاق بخصوص

أساتذة العلوم السياسية لم يتفقوا على معناها، إلا أن ثمة ثلاثة طرق أساسية للنظر إلى القوة: أولها، من حيث كونها مسيطراً على الموارد، وثانيها، من حيث كونها مسيطراً على اللاعبين، وثالثها، من حيث كونها مسيطراً على النتائج[8]. فالسيطرة على الموارد هو المفهوم الأقدم والأكثر استعمالاً ـ الأقدم بمعنى عند العلماء، والأكثر استعمالاً في ما بين رجال السياسة وغيرهم من الممارسين[9]. وربما يعود السبب في ذلك إلى أن اعتبار القوة مسيطرة على الموارد تبدو حتى هذه اللحظة الطريقة الأكثر صراحة للتفكير بهذا الموضوع، وقد ورد في أحد الكتب الجامعية ما يلي:

> امتلاك القوة يعني امتلاك الأسباب الكافية أو القدرة على التصرف وحيث إن هذه القدرة على التصرف تنبع من امتلاك الموارد اللازمة للعمل والتحكم بها وتوجيهها تصبح القوة مرادفة للسيطرة على الموارد[10].

ولكن هذه النظرة إلى القوة على أنها مادية وملموسة، تعني أنها قابلة للملاحظة وللقياس والمقارنة. وتتضمن أيضاً مبرر تركيز الانتباه على اللاعب الذي يملك القوة، أو الشخص الذي يعتبر قوياً بإدارته واستخدامه للموارد التي يسيطر عليها. وهذا هو المعنى الذي نقصده للقوة في دراستنا لها بهذا الكتاب.

الاصطلاح. انظر على سبيل المثال:
Robert A. Dahl, "Power", in David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12 (New York: MacMillan/ Free Press, 1968) pp. 405 - 415.

(8) Jeffrey Hart, "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations," *International Organization* 30 (Spring 1976), 303.

(9) "بما أن القدرة على السيطرة على الآخرين تترافق عادة مع امتلاك موارد معينة، يعمد القادة السياسيون عادة إلى تعريف القوة على أنها امتلاك الموارد: Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead* (New York: Basic Books, 1990): p. 26.

(10) Puchala, *International Politics Today*, pp. 172, 176.

غير أن التفكير بالقوة من حيث كونها سيطرة على الموارد ـ من حيث كونها كتلة قابلة لحساب الكم وغير متمايزة، بحسب ما ورد في كلمات تقلل من شأنها قالها أحد الأكاديميين(11) ـ تبدو غير مقنعة للكثير من أصحاب النظريات، ولا سيما أن حجتهم الرئيسية في ذلك هي أن مقتضيات الإدارة الفاعلة للبلاد تتفاوت كثيراً بين حالة وأخرى، فما قد يبدو شكلاً مفيداً للقوة في موقف معين، قد يكون بعيد الصلة أو ربما غير مفيد في موقف آخر. والسلاح النووي لا يستطيع جعل مرشح دولة ما ينتخب أميناً عاماً للأمم المتحدة، ولا يستطيع حق النقض (الفيتو) في مجلس الأمن أن يهزم هجوماً بالسلاح النووي. وهذا يعني أن مصادر القوة أو الموارد ليست شيئاً يمكن استبداله بما يكافئه مثل النقود، فهي محددة بالسياسات والمواقف الطارئة. وهكذا، لا يوجد شكل واحد من أشكال القوة ـ القوة العسكرية مثلاً ـ يكون متفوقاً على الأشكال الأخرى كافة. يعتقد بعض المحللين أنه لا يمكن أن يقال شيء معقول عن القوة إلا إذا عرف المرء على من سوف تبذل القوة ولأية أغراض(12).

إذاً، بدلاً من النظر إلى القوة على أنها سيطرة على المورد، يفضل معظم أساتذة العلوم السياسية أن يعرفوها على أنها نوع من العلاقة بين السبب والمسبب، أو هي شكل آخر للفكرة العلمية الجليلة للمتغيرات المستقلة (عوامل مسيطرة) والتغيرات غير المستقلة (العوامل المسيطر عليها)(13).

(11) David A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies," in Klaus Knorr, ed. *Power Strategy, and Security* (Princeton, N, J.: Princeton University Press, 1983), p. 13.

(12) يعتمد هذا التحليل على الحجة التي قدمها Baldwin في مقالته: Power Analysis in World Politics, pp. 5 - 17.

(13) "مصطلحات القوة في العلوم الاجتماعية المعاصرة تشير إلى مجموعات ثانوية من العلاقات بين الوحدات الاجتماعية كقولنا مثلاً إن سلوكيات واحدة أو أكثر من الوحدات (وحدات الاستجابة، R) تعتمد في بعض الظروف على سلوكيات الوحدات الأخرى (الوحدات المسيطرة، C) Dahl, "Power", p. 407 و"أقرب مكافىء لعلاقة القوة هو علاقة السببية أو بين السبب والمسبب" Dahl, "Power", p. 410.

وعليه لا تصبح القوة مجموعة من الموارد عائدة إلى لاعب معين، بل تصبح علاقة بين اللاعبين في نظام سياسي معين، وهي مسألة سيطرة أحد اللاعبين على لاعب آخر، وكما قال في ذلك أستاذ العلوم السياسية دافيد بالدوين "المفهوم العلائقي للقوة يفترض أن القوة الفعلية أو المحتملة ليست قط كامنة في خواص A بل هي كامنة في العلاقة الفعلية أو المحتملة بين خواص A ونظام القيم عند B "[14]. وأما تعريف البروفسور روبرت دال للقوة بأنها قدرة A على جعل B يفعل شيئاً لا يريد أن يفعله هو في أبعد الاحتمالات التعريف الأشهر للقوة على أنها السيطرة على اللاعبين. ولعل هانز مورغنتاو كان يفكر بهذا التعريف عندما وصف القوة أنها "سيطرة رجل على أفكار وأفعال رجال آخرين"[15]. غير أن "القوة" كما جاءت في كتاب حديث عن العلاقات الدولية عرفها بأنها "كل ما يتعلق بحشد الموارد وتعبئتها لتغيير سلوك الآخرين"[16].

غير أن بعض أساتذة العلوم السياسية يذهبون بهذه المقاربة خطوة أخرى ليقولوا إنه من الأفضل التفكير بالقوة ليس على أنها سيطرة على اللاعبين بقدر ما هي سيطرة على النتائج، بل على المرء أن يستبدل هذا التعريف الذي ينظر إلى النتائج بتعريف يتعلق بالسلوك[17]. والسبب في ذلك

(14) Baldwin, "Power Analysis in World Politics," p. 13 " إن مجرد امتلاك الموارد لا يضمن القوة. ولكي تعطي القوة يجب استخدام هذه الموارد، ويجب استخدامها بطريقة تحدث تأثيراً في الدول الأخرى، لأن القوة هي القدرة على تحديد سلوك الآخرين. A.F.K Organski, *World Politics*, 2nd ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1968), p. 103.

(15) Robert Daht, "The Concept of Power," *Behavioral Science* 2 (July 1957): 202. Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 30.
"مهما تكن الأهداف المادية للسياسة الخارجية، مثل الاستحواذ على مصادر المواد الأولية، أو السيطرة على الممرات البحرية أو التغييرات الإقليمية، فهي دوماً تستتبع سيطرة على أفعال الآخرين من خلال التأثير في عقولهم". Morgenthau, pp. 33-34..

(16) Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics*, p. 15. See also Holsti *International Politics*, p. 117 " وعليه يمكن تعريف القوة بأنها القدرة العامة لدولة ما للسيطرة على سلوك الآخرين".

(17) يمكن القول إن القوة هي قدرة لاعب ما على جعل الآخرين يفعلون شيئاً لم يكونوا يريدون فعله

هو مرة أخرى أن نوع القوة يختلف ليس بكون اللاعب متأثراً، بل وأيضاً بالقضية موضوع النزاع. وانسجاماً مع هذا التوجه يصف جوزيف ناي القوة بأنها "القدرة على أن يحقق المرء غاياته أو أهدافه". في غضون ذلك نجد أف.ك. أورغانسكي يجمع المقاربتين، مقاربة اللاعبين ومقاربة النتائج معاً في تعريفه للقوة بأنها "القدرة على التأثير في سلوك الآخرين طبقاً لغايات المرء الخاصة"(18). غير أن مفهوم القوة من حيث كونها سيطرة على النتائج له فائدة كونه قابلاً للتطبيق على العلاقات متعددة الجوانب وذات الدوافع المختلطة في قضايا عديدة جعلت تغيير أنماط السيطرة بين اللاعبين طبقاً للاهتمامات التي يجري التعامل معها، وهو أيضاً مناسب لمواقف تبدو المقاومة فيها قادمة، ليس من لاعب آخر، بل من نتائج أفعال اتخذت لأغراض أخرى (مثل التلوث العالمي) أو حتى من قوى الطبيعة. ومن خلال التركيز على النتائج يكون لهذه الطريقة في التفكير بالقوة قوة الحسم النهائي بخصوصها. ولا شك أن السيطرة على الموارد أو على اللاعبين الآخرين يجب أن تكون في المقام الثانوي بعد تحقيق النتائج(19).

وليس ثمة أدنى شك أن اتخاذ مفهوم للقوة على أنها سيطرة على اللاعبين والنتائج، يتضمن شيئاً من الدخول القسري إلى باطن طبيعة الأشياء: أي لا يوجد نوع واحد من القوة يتفوق أصلاً على أي نوع آخر في المواقف كافة، وأن الأشكال المختلفة للقوة تلزم للتأثير في اللاعبين على اختلافهم وفي النتائج مهما اختلفت، وبأن أثر قوة المرء يعتمد على اللاعب المراد التأثير فيه - في قيمه وفي مصالحه - وكذلك على موارد المرء الخاصة، وأنه لهذه الأسباب جميعاً يمكن للدول أن تكون قوية مع بعض اللاعبين وفي بعض القضايا، وضعيفة مع

... ويمكن النظر إلى القوة أيضاً من حيث كونها سيطرة على النتائج". Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little Brown, 1977) p. 11.

(18) Nye, *Bound to Lead*, pp. 25 - 26. Organski, *World Politics, p. 104*.

(19) Hart, "Three Approaches," pp. 296 - 297.

الآخرين. ولكن قد يفيد الخبير الاستراتيجي أن يقتصر في تعريفه للقوة بأنها السيطرة على الموارد تاركاً التحليلات الأخرى تنطبق في مستويات أخرى من التحليل الاستراتيجي،[20] ذلك أن المشكلة في التعاريف السببية والعلاقاتية للقوة، تكمن في أنها توسع هذا المصطلح تصاعدياً حتى ليفترض بالتالي الاستراتيجية كلها والسياسة الدولية بالتأكيد[21]. وتقود أيضاً إلى مصطلحات تسبب الإرباكات وتشويشاً في دلالات الألفاظ[22]. بل إنه من المفيد للتفكير الاستراتيجي أن يبتعد عن الجمع وأن يعرّف المصطلحات تعريفاً عملياً وأن يحافظ على منظور قومي بدلاً من منظور مجرد.

إذاً، يجب النظر إلى القوة على أنها توصيف لقدرات لاعب ما في السياسة الدولية، والموارد التي يسيطر عليها هذا اللاعب. وإذا كانت القوة صفة وخاصية لصاحب المبادرة في استراتيجية الشؤون الخارجية، فيجب أن ينظر إلى النفوذ أو التأثير على أنه أثر تلك القوة على الأهداف المقصودة. وقد يحدث النفوذ، أو التأثير، بالطبع من دون أن يتقصد اللاعب القومي، لكنه

(20) إن هذه النقاط التي ذكرت حول عدم قابلية القوة للاستبدال، يجري تناولها على وجه الخصوص من خلال التفريق بين القوة المحتملة والقوة المعبأة، ومن خلال تحديد نقاط الضعف والقوة لمختلف أدوات السياسة التي تجمع معاً تحت عنوان المصطلح الأخير (انظر الفصل السادس) ومن خلال تمييز القوة عن النفوذ.

(21) القوة من حيث كونها سيطرة على اللاعبين تبعد الانتباه عن مستخدم القوة وإدارته للموارد اللازمة للنجاح الاستراتيجي، والقوة من حيث كونها سيطرة على النتائج لا تضع الأهداف ضمن فئة واسعة وشاملة فحسب، بل وأيضاً كل تأثير آخر تقريباً قد يكون له أثره في النتائج. والمشكلة أن كلا التعريفين المتعلقين بالسبب والمسبب يغرقان المرء في بحر من المتغيرات التي تتدخل بين ممارسة المرء للقوة والتغير في السلوك أو النتيجة المطلوبة. بل إنه أفضل تحليلياً الأخذ بهذه المتغيرات بشكل منفصل عن قوة المرء الخاصة للتأثير في السلوك أو النتيجة المطلوبة.

(22) يعد أن ساوى بين القوة والنفوذ، وجد بالدوين وغيره من المؤلفين أنه لا بد من استخدام العبارة الغامضة "قواعد القوة" أو "موارد القوة" أو "موجودات القوة" و"قواعد النفوذ" في توصيفهم للموارد الكامنة وراء قوة اللاعب. بل إن الأبسط من ذلك كثيراً استخدام مصطلحات يستخدمها العامة من الناس وتوضح أن القوة والنفوذ أمران مختلفان. David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985), p. 9 note 6, .pp. 20-24

دوماً يتعلق بالمتلقي في علاقة القوة، واللاعب الذي عليه يقع أثر القوة. وتوجد القوة بصورة مستقلة عن النفوذ، فلا ينبغي الافتراض تلقائياً أنها تحدث نفوذاً ولا أن يقال عنها تلقائياً بأنها قد فشلت في ذلك[23]. والواقع أن الخبراء الاستراتيجيين في الدولة الأقوى في العالم قد يستدعون الكارثة إذا هم خلطوا بين هذين المفهومين، لذا يتعين عليهم أن يذكروا دوماً أن "النفوذ، وليس القوة، هو الذي يعد في نهاية المطاف الأكثر أهمية وقيمة"[24]. وأما اقتصار مصطلح القوة على السيطرة على الموارد، فسوف يتيح لهذا الفصل أن يركز على التنوع الواسع من القضايا المتعلقة بإدارة الدولة وادخار مواردها واستخدامها، ذلك أن حسم الأمر بخصوص التفكير بالقوة على أنها سيطرة على الموارد لا يبدأ إلا بعد أن يجري المرء التمييزات اللازمة قبل الخروج بمفهوم للقوة يكون مفيداً للأغراض الاستراتيجية.

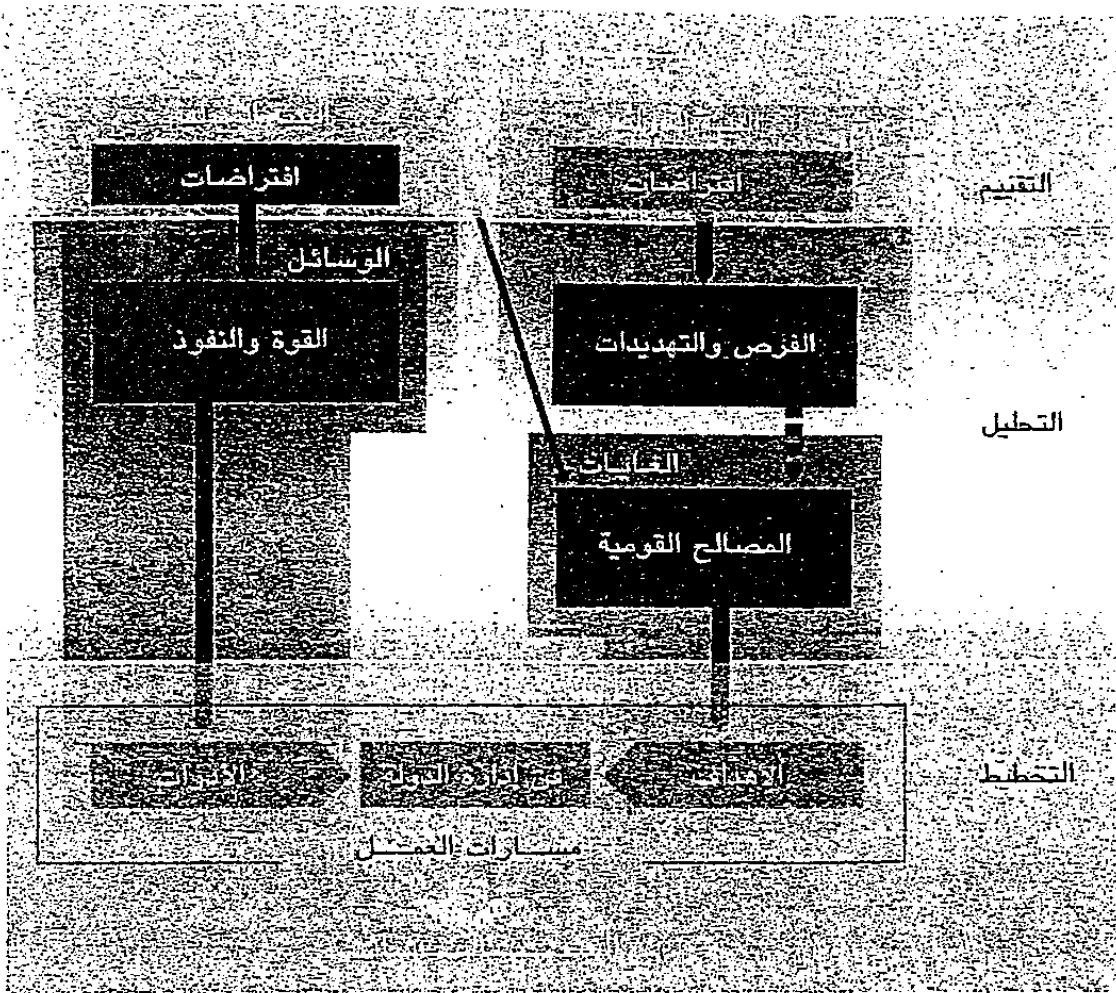
القوة الكامنة أو المحتملة

يوجد ما لا يقل عن ثلاثة أبعاد للقوة في كونها موارد، هي أبعاد ينبغي على الخبير الاستراتيجي أن يكون حساساً لها، ولكل منها مضامينه وتداعياته المهمة. أول هذه الأبعاد أن يميز بين القوة الكامنة والقوة المعبأة، أي ما بين إمكانات القوة الأساسية في الأمة، من ناحية، والقوة المتاحة فعلاً للخبير الاستراتيجي ليقوم بإدارته لفن حكم البلاد من ناحية أخرى، والتمييز بينهما ليس مجرد عمل أكاديمي فحسب، بل هو واحد من الخيارات الاستراتيجية الأكثر أصالة.

(23) ..."القوة لا تساوي النفوذ تلقائياً". Robert J. Lieber, *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century* (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 19.

(24) Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective", *Foreign Affairs* 81 (July / August 2002): 32. See also Frederick Kempe, "A Question of Clout: America Has Never Been Stronger, But Its Global Influence is Waning", *Wall Street Journal (October 17, 2005):*

إن الشيء الذي أصابه تغيير كبير [بخصوص الولايات المتحدة بين عام 1990 وعام 2005] "هو قدرة الولايات المتحدة على ترجمة العضلات إلى شجاعة، والقوة إلى نفوذ وتأثير".



الشكل (5 ـ 2): القوة والبيئة المحلية

تكملة / تحليل القوة الكامنة او المحتملة للدولة

إن القوة الكامنة أو المحتملة، تأتي من الصفات والخواص القومية التي ليس لها علاقة في حد ذاتها بالشؤون الخارجية، ولهذا السبب نجد موقع "القوة والنفوذ" تحت عنوان "البيئة الداخلية" في النموذج الذي وضحناه لاستراتيجية الشؤون الخارجية (انظر الشكل 5 ـ 2)[25]. وحجم الدولة أو مجالها الإقليمي له أهميته الكبرى دون شك، ولو أن ذلك يمكّن من تجميع العناصر

(25) يمكن الاطلاع على معالجات للعناصر المادية للقوة الوطنية في كتاب: Morgenthau, *Politics Among Nations;* Organski, *World Politics;* Ray S. Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder, CO: Westview Press, 1980); and David Joblonski, "National Power," *Parameters* (Spring 1997): 34 - 54.

الأخرى للقوة. وبالرغم من الحقيقة القائلة إن ثمة بلداناً عدة أكبر حجماً وأقل قوة بكثير من ألمانيا واليابان، تثبت أن الحجم ليس المحدد الأوحد للقوة، فليس مصادفة أن القوى الكبرى إبان الحرب الباردة كانت أول ورابع أكبر دولتين في العالم. وقد يكون ثمة أهمية أيضاً للموقع ولبعض الخصائص الجغرافية الأخرى (مثل المناخ والطبوغرافيا)، فانظر مثلاً إلى حالتين مختلفتين اختلافاً جذرياً للولايات المتحدة (يحميها بحران محيطان على كلا جانبيها)؛ وبولندا (الواقعة على طريق الحروب ما بين روسيا وألمانيا ومن دون أن يكون لها حواجز طبيعية تحميها من العدوان)؛ أو أفغانستان (بموقعها على طرق حروب عبر التاريخ وطبيعتها الجبلية)؛ أو تركيا (الواقعة في موقع استراتيجي بين أوروبا وروسيا والشرق الأوسط/الخليج العربي/آسيا الوسطى). وعدد السكان عنصر آخر بكل تأكيد من عناصر القوة الكامنة ـ الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة كانتا ثالث ورابع دولتين في العالم من حيث الكثافة السكانية إبان الحرب الباردة ـ مع أن ذلك يعتمد كثيراً على النسبة بين السكان وكتلة اليابسة (الكثافة السكانية)، وعلى مستوى التعليم والمهارات عند السكان. كما إن الموارد الطبيعية لبلد ما تسهم أيضاً في القوة المحتملة لهذا البلد، كما تقدم لنا دول منظمة الأوبيك مثالاً إيجابياً، في حين تقدم لنا دول فقيرة لا حصر لها في العالم الثالث مثالاً سلبياً، وقد يقول البعض إن مصادر الطاقة وبعض المعادن المهمة من غير الوقود يجب أن تؤخذ أيضاً عوامل قوة بسبب أهميتها للعافية الاقتصادية والإنتاج العسكري[26]. ولعل أهم هذه الأشياء كلها هو المستوى الإجمالي للتطور الاقتصادي للبلد ـ درجة التصنيع والمهارة التكنولوجية والقدرات المولدة للثروة ـ ذلك أنه على هذا الأساس تستند القوة المعبأة في نهاية المطاف. وكما قال وزير الدفاع الأمريكي الأسبق ليز أسبن (Les Aspin) ذات مرة

(26) انظر: Ray S. Cline, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift* (Boulder, CO: Westview Press, 1975).

العوامل الملموسة

الحجم أو المجال الإقليمي

الموقع

الخصائص الجغرافية

السكان

الموارد الطبيعية

الإنتاجية الاقتصادية

العوامل غير الملموسة

التلاحم الاجتماعي

الاستقرار السياسي

الشخصية الوطنية

الحكم والقيادة

الإرادة الوطنية أو المعنويات

النوعية الثقافية

الشكل (5 ـ 3): صفات مميزة للقوة الكامنة

"الولايات المتحدة تحميها القوة العسكرية على المدى القصير، لكن على المدى الطويل تحميها القوة الاقتصادية"[27].

وهنالك أيضاً عناصر غير ملموسة للقوة يجب أن تدرس تحت عنوان عوامل بشرية أو اجتماعية أو نوعية (انظر الشكل 5 ـ 3)[28]، بعضها كامن في المجتمع، وبعضها الآخر في الحكومة وبعضها في العلاقة بينهما؛ فمثلاً ليس ثمة شك أن المجتمع يجب أن يتميز بحد أدنى من التلاحم الاجتماعي والاستقرار السياسي إذا كان يريد أن يكون قادراً على استخدام العناصر الحسية الملموسة

(27) من خطاب ألقاه في جامعة الدفاع الوطني في 1993/3/28.

(28) يميز أورغانسكي وجابلونسكي (Organski and Jablonski) المحددات "الطبيعية" للقوة عن محدداتها "الاجتماعية"، أما مورغانثاو فيستخدم مصطلح "النوعي" الذي يقابل الكمي.

لقوته لكي يعمل على تحقيق أهداف السياسة الخارجية، والبلد الذي ترهقه الانقسامات العرقية أو الدينية، أو عنف داخلي شديد أو تمرد مسلح في أسوأ الحالات، سوف يعاني كثيراً عند تطبيق قوته وتوجيه اهتمامه للشؤون الخارجية. إضافة إلى ذلك، تتأثر قوة الأمة من دون شك في أوجه عدة بشيء اسمه الشخصية الوطنية، وهو مفهوم مبهم ناقشناه في الفصلين الثاني والثالث، ومع ذلك يبقى محتفظاً بفائدته في تفسير لماذا تبدو بعض البلدان تتقن فن إدارة الدولة بينما يبدو بعضها الآخر وبموارد مكافئة لها لا تتقن ذلك؟ وأما نوعية الحكم والقيادة الوطنية ـ وهما محصلة الشخصية الوطنية ونوع النظام السياسي للدولة ـ فهما أيضاً من المحددات المهمة والرئيسية للقوة، يضاف إلى ذلك نوع العلاقة القائمة بين الحكم والمجتمع التي لها أهميتها أيضاً؛ فالدولة التي تملك رباطاً متيناً من الثقة بين القادة ورعاياهم تكون أكثر قوة كثيراً، إذا تساوت الأشياء مع دولة ينظر إلى حكومتها عموماً بأنها غير كفوءة وتتصف بضعف الأمانة والصدق وغير الشرعية. هذا وقد لخصت استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة لعام 2002، هذا كله بقولها: "إن أساس قوة الولايات المتحدة أولاً وأخيراً موجود في الداخل. إنه في مهارات شعبنا وفي دينامية اقتصادنا ومرونة مؤسساتنا"[29].

والنوعية في المجتمع وفي الحكومة تظهر بوضوح في الدافع وراء السياسة الخارجية، وفي الذكاء الذي به تقاد، فالأولى تدعى في بعض الأحيان الإرادة الوطنية أو المعنويات والتي تعرف بأنها الجاهزية للتضحية، أو "رغبة النسبة العظمى من أفراد سكان الدولة لأن يضعوا رفاهية الأمة فوق رفاهيتهم"، أو هي بأبسط عبارة "درجة التصميم الذي به تدعم الأمة السياسات الخارجية لحكومتها في زمن السلم أو الحرب"[30]؛ ففي الدولة،

(29) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, September 2002), p. 31.

(30) يوجد بحث عن التضحية والرفاهية النسبية في كتاب: Organski, *World Politics*, p. 184. أما

كما في قواتها العسكرية، قد تكون المعنويات شديدة الوضوح في القدرة على الصمود عند العدوان، وقد تطلب التضحيات أيضاً في وقت السلم. وفي هذا الصدد أكد دبلوماسي أمريكي مجرب "أن العزيمة والتصميم لهما ثقلهما كما القدرات" في قوة الأمة، وعدّد عناصرهما بالنزوع لاستخدام القدرات وبالشجاعة وقوة الاحتمال في مواجهة النكسات والتضحيات والعناد في الإصرار على نتائج ذات فائدة جمة لنتائج أعمالها في الخارج[(31)]. إن جاهزية الشعب لتطبيق الموارد الوطنية في السياسة الخارجية عموماً وفي أهداف هذه السياسة على وجه الخصوص، ما هي إلا واحدة من الأوجه التي يصبح فيها الرأي العام والتأييد مظهراً من مظاهر القوة الوطنية فحسب[(32)].

غير أن شخصية وطبيعة حكومة الدولة تؤثر أيضاً في قوتها من خلال تلك النوعية الفكرية التي تجلبها إلى إدارة الشؤون الخارجية. ومن البدهي القول إن الموارد، وحتى لو كانت مصحوبة بأفضل إرادة ومعنويات وطنية، ينبغي أن تطبق بذكاء وفكر جيدين إذا أريد لها أن تعطي الأثر المطلوب. والحكمة الاستراتيجية والبراعة التكتيكية، وجودة إدارة البلاد والدبلوماسية، هي من أجل ذلك أمور حيوية ومهمة في قوة الدولة، وعلى القدر نفسه من الأهمية "مدى ما تتمتع به الدولة من سمعة عالية في صنع القرار القائم على العلم والمعرفة والجرأة والدهاء عند حكومة هذه الدولة والنخب الوطنية"[(33)]. وما على المرء إلا أن ينظر إلى مثال قريب من إدارة الرئيس

موضوع التأييد فهو التعريف الذي قدمه مورغنثاو في: Morgenthau, Politics Among Nations, p. 140.

(31) Chas W. Freeman, Jr., *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy* (Washington, DC, U.S. Institute of Peace Press, 1997), pp. 15 - 16.

(32) في النظام السياسي الامريكي يؤثر الرأي العام في القوة من خلال اثره في تخصيص الموارد، وذلك عبر تقييد ما يستطيع رئيس الجمهورية فعله دون موافقة الكونغرس بشكل مباشر، او بشكل غير مباشر عبر التاثير في فرص إعادة انتخابه، وكذلك عبر التاثير في تصورات القوة عند أولئك الذين يحاول الرئيس التاثير فيهم (انظر الفصل الثالث).

(33) Freeman, *Arts of Power*, P. 16.

كارتر أو أوائل عهد إدارة الرئيس كلينتون، ليجد أمثلة ممتازة، ولو كانت مؤسفة أحياناً للطريقة التي بها يمكن لانعدام الترابط المنطقي الاستراتيجي وفقدان البراعة التكتيكية من أن تقللا من قوة الدولة في العالم[34].

يمكن اعتبار عناصر القوة الحسية أو الملموسة التي ناقشناها قبل قليل ذات طبيعة تراكمية وإضافات، بمعنى أن قوة بلد ما تزداد تدريجياً كلما ازداد كل من هذه العناصر. وقد حاول بعض المحللين قياسها وتحديد مقاديرها وإضافة النتائج حيث جمعت إليها مساحة البلاد بالأميال المربعة، وعدد السكان بالملايين والناتج القومي الإجمالي بالقيم المعروفة للعملات وغير ذلك من العوامل، ليخرجوا برقم يمثل إجمالي القوة التي يمكن استعمالها ومقارنة قوة دولة ما مع قوة دولة أخرى[35]. لكن محاولات كهذه غير مقنعة، ليس لأنها تجمع معاً صفات وخصائص متنافرة فحسب، وإنما أيضاً لأنها لا يمكن أن تضم العوامل غير الملموسة في الدوافع للسياسة والذكاء. والواقع أن هذه الخصائص غير الملموسة يمكن أن تشاهد في أفضل حالاتها، ليس على أنها عوامل للقوة يمكن أن تجمع معاً للتوصل إلى إجمالي القوة، بل لأنها مضاعفات لصفات وخصائص ملموسة للقوة. وهذا يعني أن وجودها يمكن أن يزيد قوة الدولة إلى ما هو أكثر مما يمكن أن تدل عليه الموارد وحدها، بينما يمكن لغيابها أن ينقصها إلى جزء فحسب مما يمكن أن تجعله الموارد الملموسة ممكناً[36].

(34) انظر الفصل الثامن

(35) يختزل أورغانسكي هذا كله بعبارة إجمالي الناتج القومي الذي يرى أنه يمثل القوة تمثيلاً كافياً لوحده، انظر: (pp. 207 - 215) *World Politics*. ويضيف ستيف والت عدد السكان والناتج القومي الإجمالي إلى عدد الرجال في الخدمة المسلحة والإنفاق على الدفاع، وبذلك يجمع بين القوة المحتملة الكامنة والقوة المعبأة (انظر: "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security* 9 (Spring 1985): 42 - 43. غير أن مورغنتاو لا يحاول تطبيق القياس الكمي مفسراً ذلك بأن هذا العمل غير موضوعي. *Politics Among Nations*, pp. 156 - 160.

(36) يقدم راي كلاين معادلة $Pp = (C+E+M) \times (S+W)$:حيث القوة الواضحة تساوي الكتلة الحرجة C (السكان والارض) مضافاً إليها القدرات الاقتصادية E والعسكرية M مضروبة بالغاية

ويذهب بعض المحللين بعيداً ليضموا إلى القوة المحتملة صفات أخرى غير ملموسة قد لا يكون لها علاقة بنوايا الحكومة، مثل الشخصية الوطنية؛ فمثلاً، إن الولايات المتحدة الآن ومن دون أدنى شك، أكثر قوة من السابق في عصر المعلومات هذه الأيام، وذلك لمجرد أن لغة الأمريكيين الأصلية هي أيضاً اللغة العالمية الأكثر استعمالاً، وهذا ظرف يسهم بالانتشار السريع للثقافة والأفكار الأمريكية عبر شبكة المعلومات العالمية، فإذا كانت القوة تعني ممارسة التأثير في أذهان الآخرين وفي أفعالهم، فإن هذه الحالة تعني شيئاً بكل تأكيد. والفرق بيّن بكل تأكيد عند المقارنة مع اللغة اليابانية أو الصينية اللتين يصعب تعلمهما. وعلى نحو مماثل يمكن أن يكون من شأن قدرة الولايات المتحدة على الهيمنة على الوكالات الدولية وفي الهيمنة أيضاً على طريقة وضع أجندتها التي من خلالها يتم تقرير الأمور المهمة ـ وتدعى أحياناً القوة البنيوية ـ أن تزيد من فرص تحقيق النتائج الإيجابية المؤاتية[37]. وعلى هذا النوع من الصفات والخصائص يطلق جوزيف ناي تسمية "القوة الناعمة"، ويفرق بينها وبين "الطريقة الأمرية في ممارسة القوة:"

> القوة الصلبة هي القدرة على جعل الآخرين يفعلون ما لا يريدون فعله باستخدام التهديد أو الوعود...

الاستراتيجية S مضافاً إليها الإرادة الوطنية W. يتضح من هذه المعادلة أنه في حال عدم وجود غاية أو إرادة، فإن عوامل القوة الملموسة لا تعني شيئاً، على الأقل في هذه الحالة. ويذهب كلاين إلى ما هو أبعد من تلك ليضع رقماً على العوامل غير الملموسة لكي يمكن استعمال المعادلة بشكلها الكامل لتعطي تصنيفاً تراتبياً رقمياً - World Power Trends, pp. 1 - 23, 138 - 148, 166 - 178.

(37) انظر: Holsti, *International Politics*, p. 128 - 130.

"عندما تبحث عن آثار القوة البنيوية اسأل بعضاً من الأسئلة التالية: أجندة من تجري مناقشتها؟ قواعد من يجري الحديث عنها؟ من وضع هذه القواعد؟ من الذي يقرر إذا كان "الملعب" مستوياً؟ من يقدم المراجع؟ معايير من هي المهيمنة؟ ولغة من نحن نستخدم ...؟"

> القوة الناعمة، من جهة أخرى، هي القدرة على الحصول على النتائج المطلوبة لأن الآخرين يريدون ما أنت تريده. وهي القدرة على تحقيق الأهداف من خلال الجاذبية ... وتتمثل في إقناع الآخرين باتباع الأعراف والمؤسسات التي تنتج السلوك المرغوب أو جعلهم يوافقون عليه. وتستند القوة الناعمة إلى مدى جاذبية أفكار المرء أو ثقافته أو قدرته على وضع الأجندة، من خلال معايير ومؤسسات تجسد أفضليات الآخرين[38].
>
> وباختصار إن عالمية ثقافة بلد ما وقدرته على وضع مجموعة من القواعد والمؤسسات المؤاتية التي تنظم عمل مجالات عدة في النشاط الدولي تعد مصادر قوة مهمة جداً[39].

وقد وصف والتر راسل ميد، الجانب الاقتصادي لقوة الولايات المتحدة بأنها "القوة اللزجة التي تتألف من مجموعة من المؤسسات والسياسات الاقتصادية التي تجذب الآخرين نحو النفوذ الأمريكي ثم توقعهم في فخها"[40]. ويقول إن القوة اللزجة الأمريكية قائمة على نظام النقد العالمي وحرية التجارة والتكامل الاقتصادي، بما في ذلك حتى المبلغ الضخم للديون الأمريكية للحكومات الأجنبية التي تجبرها على الدفاع عن مصلحتها الكبرى في الازدهار الاقتصادي الأمريكي.

(38) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs* 77 (September / October 1998): 86.

(39) Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 10 - 11; also *Bound to Lead, p. 33*. "إن القدرة على وضع الافضليات قد تترافق مع موارد غير ملموسة للقوة مثل الثقافة والايديولوجيا والمؤسسات، ويمكن اعتبار هذا البعد على أنه القوة الناعمة، في مقابل القوة الصلبة الآمرة التي تترافق عادة مع موارد ملموسة مثل القوة العسكرية والقوة الاقتصادية". Nye, *Bound to Lead*, p. 32.

(40) Walter Russel Mead, "America's Sticky Power," *Foreign Policy* 141 (March / April 2004): 48.

ولكن سواء كانت القوة بمفهومها الناعم أو اللزج، فهي تتضمن ظواهر متفاوتة ومتباينة بعضها يعتمد كثيراً على السيطرة على الموارد الملموسة بينما لا صلة لبعضها الآخر باللاعبين بتاتاً؛ فالقوة البنيوية، على سبيل المثال، ترتبط بالنظام الدولي أكثر من ارتباطها داخل الدولة، ولذلك يمكن اعتبارها منطقياً أنها تنتمي للبيئة العالمية وتؤثر في القيود والإمكانات التي من خلالها تعمل الدول أكثر من تلك القوة التي تمتلكها الدول نفسها[41]. وأكثر من ذلك قد تكون القوة الناعمة بشكل رئيسي انعكاساً رمزياً ضئيلاً لماضي الدولة في السيطرة على تلك الموارد، وليس نوعاً جديداً من القوة العصرية؛ فالولايات المتحدة، أولاً وأخيراً، تسيطر على الأجندة وعلى العديد من مؤسسات السياسة العالمية لأنها سيطرت وهيمنت على النظام الدولي منذ بداياتها، واستخدمت قوتها الصلبة باعتبارها المنتصر في الحرب العالمية الثانية لتجميد بعض الفوائد لمصلحتها والتي لا تزال حتى الآن تتمتع بها، وكذلك لنشر ثقافتها ولغتها في أرجاء العالم كافة. وأخيراً فإن القوة التي تنبع من الإعجاب بمؤسسات بلد ما وقيمه وثقافته عالمياً، ليست تحت سيطرة الحكومات ولا يمكن تحويلها إلى أدوات يمكن استعمالها، مثلما يمكن تحويل المصادر المادية الملموسة[42]. ولكن على الرغم من تلك المحدودية، فإن مفهومي القوة الناعمة والقوة اللزجة يذكران أن الخبراء الاستراتيجيين بالتركيز على الفوائد والإقلال من القيود في موضعهم داخل النظام الدولي وليرتبوا أمورهم بحيث يزيدون من الأخيرة ويقللون من الأولى.

وفي غضون ذلك نجد أن التكنولوجيا والعولمة تعملان على تغيير فوائد

دور التكنولوجيا في التأثير على دور القوة

(41) انظر الفصل الثاني.

(42) ويخلط ناي أيضاً في بعض الأحيان بين القوة الصلبة والقوة الناعمة مع الإكراه والقسر والتعاون قائلاً: إن القوة الناعمة "تتعاون مع الناس ولا تكرههم على ذلك"، كما يقول إن القوة الصلبة يمكن أن تستند إلى الإغراءات (الجزرة) والتهديدات أيضاً (العصا). *The Paradox of American Power*, pp. 8-9. وفي رأيي الخاص أن حوافز القوة الصلبة هي أيضاً تعاون. (انظر الفصل السابع).

القوة التي تتمتع بها الدول واللاعبون من غير الدول على السواء؛ فثورة المعلومات زادت من قوة اللاعبين من غير الدول وذلك بإعطاء صوت متحرر من الرقابة للأفراد وإتاحتها تشكيل جماعات مصالح افتراضية ومتعددة الجنسيات وواسعة الانتشار جغرافياً بحيث لا يمكن التواصل في ما بينها[43]. وكان ينبغي أن تعمل تكنولوجيا المعلومات على زيادة قوة الدول الديمقراطية أكثر من الدول الشمولية وذلك لسببين. أولهما، إن مواطني هذه الدول معتادون على استعمالها، وثانيهما، لأن حكومتها غير مهددة بها[44]. ولكن عندما يتعلق الأمر بحجم الدول يبدو أن الأثر العام الشامل للعولمة أقل وضوحاً؛ فالدول الصغيرة القادرة على الاستفادة من العولمة قد تبدو أكثر قابلية للحياة اقتصادياً، وأن انتشار الثروة العالمية سوف يعني ضمناً ازدياداً بقوتها على المدى الطويل بالنسبة إلى الدول الكبيرة. كما إن هذه الشبكة الشبيهة بشبكة العنكبوت لبنية التعاون المتبادل المعاصر والتي من شأنها تخفيف قوة أي موقع إفرادي قد يكون لها أيضاً أثر مماثل[45]. ومن جهة أخرى، قد يكون من شأن تكاليف الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات واقتصادات القياس، والحواجز أمام الدخول، أن تبقي الدول الصغيرة بعيدة عن عصر المعلومات ومتخلفة كثيراً عن قادة هذا العصر[46]. ولكن مهما كان تفاعل هذه التغييرات، فإن تقييم التبدلات في أهمية مختلف أنواع القوة الكامنة وأثرها على قوة مختلف اللاعبين على الصعيد العالمي سوف يبقى الجزء الأكثر أهمية في التحليل الاستراتيجي.

(43) Keohane and Nye, "Power and Interdependence in the Information Age," p. 82.

(44) Keohane and Nye, "Power and Interdependence in the Information Age," pp. 93 - 94.

(45) Nye *The Paradox of American Power*, pp. 91 - 95.

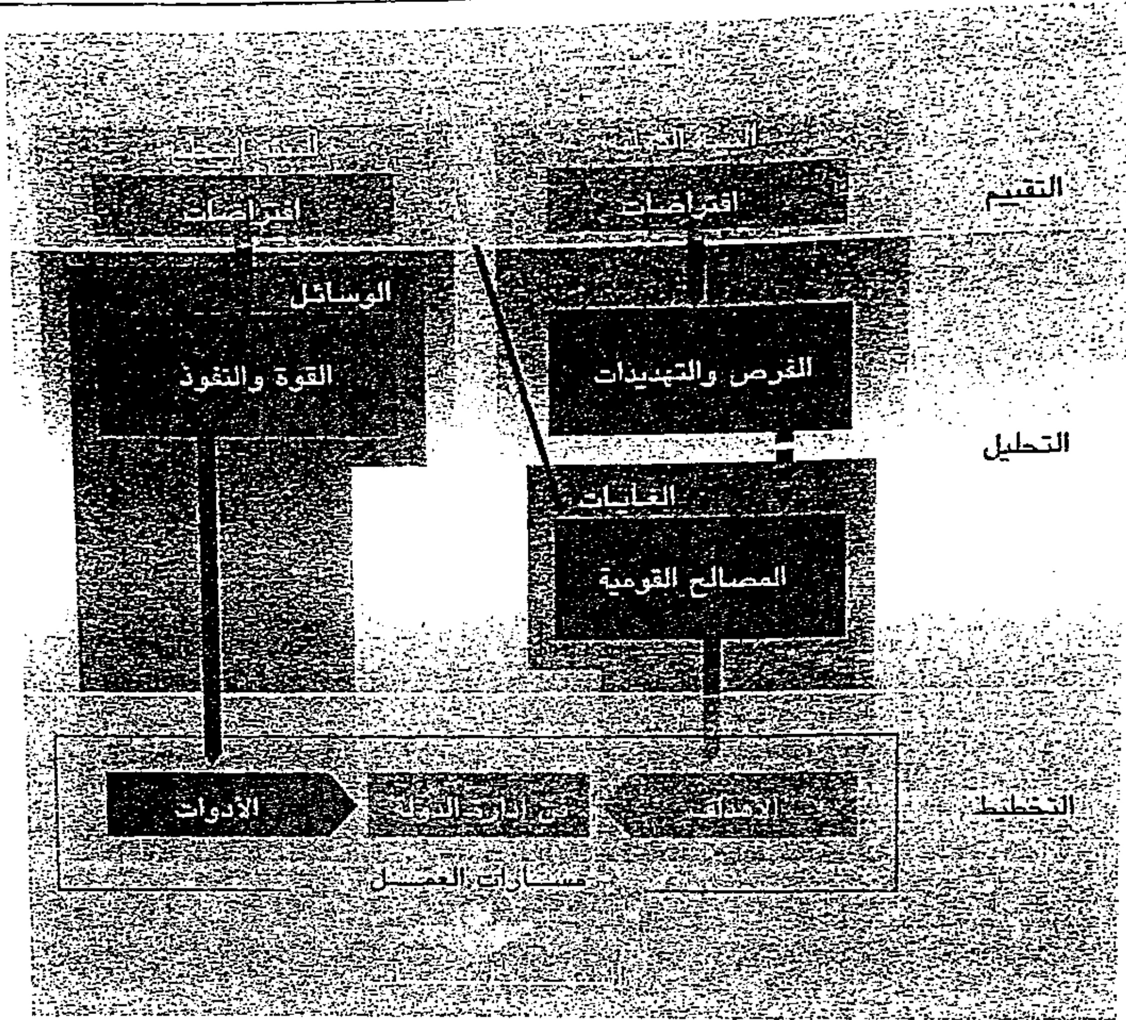
(46) "خلافاً لتوقعات بعض أصحاب النظريات، فإن ثورة المعلومات لم تحقق اللامركزية كثيراً ولم تساوِ بين قوة الدول، وإذا كان لها أي أثر ما فقد أعطت الأثر العكسي".
Keohane and Nye, "Power and Interdependence in the Information Age," p. 89.

القوة الفعلية أو المعبأة

هذه العناصر جميعاً لقوة الدولة ـ ابتداءً من الموارد المادية الملموسة مثل الأرض والسكان والقدرات الاقتصادية، وانتهاءً بالموارد غير الملموسة للمجتمع والثقافة ونوع الحكم وغير ذلك من صفات وخواص القوة الناعمة ـ تمثل القوة التي يمكن للدولة أن تستعين بها على أكثر تقدير في إدارتها لعلاقاتها الخارجية. وفي هذا يقول هانز مورغنتاو: "وعلى الأساس المستقر نسبياً للجغرافيا يرتفع هرم قوة الدولة في تدرجات مختلفة من اللااستقرار حتى ذروته في ذلك العنصر سريع الزوال لمعنويات الدولة"(47). ولكن من وجهة نظر استراتيجية الشؤون الخارجية، تعد القوة التي نناقشها في هذا الكتاب قوة كامنة ليس أكثر. ولكن قبل أن تستخدم في إدارة البلاد وحكمها يجب أن تعبئها الحكومة وتحشدها وتحولها إلى قوة فعلية، وإلى أدوات للسياسة مثل أجهزة الإرسال الإذاعية الدولية والدبلوماسيين المهرة والأقمار الصناعية التجسسية وأموال مساعدات خارجية، وبالطبع الأعداد الكثيرة من القوات العسكرية (انظر الشكل 5 ـ 4)(48). أما نقاط القوة والضعف لهذه الأدوات، فسوف تكون موضوع بحثنا في الفصل السادس، ولكن بعد أن يتم تكوينها حيث يقوم الخبير الاستراتيجي باختيار ما هو ملائم منها في سبيل السعي إلى تحقيق أهداف آنية للدفاع ضد تهديدات حقيقية، أو للاستفادة من فرص حقيقية. لكن النقاط المهمة التي يجب إدراكها الآن هي أن القوة المحتملة يجب أن تحوّل أولاً إلى قوة فعلية، والموارد إلى أدوات، وأنه يوجد ثمة ...

(47) Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 158.

(48) المحللون الذين يدركون الفرق بين القوة الكامنة أو المحتملة والقوة الفعلية، يستخدمون مصطلحات مختلفة في التعبير عنها، وعلى سبيل المثال القوة القومية الإجمالية مقابل القوة القابلة للإبراز خارجياً (Puchala, *International Politics Today*, p. 176)؛ أو قوة الدولة مقابل قوة الحكومة (Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, pp. 21 - 23).



الشكل (5 ـ 4): القوة الفعلية أو المعبأة

خيارات استراتيجية مهمة يجب القيام بها بخصوص التوازن بين هذين الشكلين للقوة وأنواع القوة الفعلية التي سوف تتكون(49).

القوة الكامنة المحتملة وتوظيفها في السياسة الخارجية

إن القوة المحتملة يمكن أن تتحول إلى قوة فعلية عندما تأخذ الحكومة موجودات مواطنيها وتحولها إلى أدوات في إدارة الدولة وهذه المصادرة قد

(49) لوحظ أن العديد من المؤلفين الذين كتبوا في هذا الموضوع لا يوضحون التمييز بين هذين الشكلين للقوة، بعض المؤلفين المميزين من أمثال مورغنثاو وناي، يأتون على ذكر القوة العسكرية في الجملة نفسها التي يتحدثون فيها عن القوة الاقتصادية، كما لو إن هاتين القوتين في مستوى استراتيجي واحد، وأسوأ من ذلك، كما لو إنه لا يوجد اختلاف بينهما، وهذا الأمر من شأنه أن يجعل من المستحيل البحث في "القوة" بذكاء من منظور استراتيجي.

تتخذ أشكالاً عدة، مثل الضرائب والاقتراض أو مجرد طباعة النقود[50]؛ فقد يبدو الاقتراض، على سبيل المثال، هدفاً لاجتناب التكاليف على النمو الاقتصادي جراء فرض الضرائب، ولكن قد يكون له آثار مماثلة أو ربما أكثر عمقاً من خلال أسواق رأس المال عن طريق ارتفاع أسعار الفائدة مثلما يكون لطباعة النقود أثرها في التضخم. لذلك فإنه بصرف النظر عن طريقة تمويلها، يمكن اعتبار شراء أدوات السياسة الخارجية نوعاً من الاستهلاك، أو أموالاً في الجيب للمدى القصير، بينما نجد أن بناء القوة الكامنة للدولة هو استثمار في المستقبل مثل الأموال التي تودع في المصرف. إذاً، إن الاختيار بين قوة كامنة وقوة معبأة، هو بعبارة أخرى خيار اقتصادي كلاسيكي بين الحاضر والمستقبل، وفي هذه الحالة بين امتلاك بعض القوة القابلة للاستعمال الآن، وامتلاك القدرة للحصول على مزيد من القوة القابلة للاستعمال في ما بعد[51]. وهو ليس خياراً يمكن اتخاذه بسهولة، ذلك أنه في حين تعتبر القوة الكامنة قابلة للاستبدال بما يعادلها، فإنها ليست قابلة للاستعمال آنياً، وعلى الرغم من أن القوة الفعلية هي جاهزة للاستعمال، إلا أن الأدوات التي تؤلفها ليست مرنة، ومحدودة التأثير في اللاعبين وفي النتائج. يوضح (الشكل 5 – 5) ملخصاً لهذه الفروق في الصفات بين القوة الكامنة والقوة الحقيقية (أو أدوات قوة الدولة).

(50) ومثال ذلك، "بحلول عقد السبعينيات اتضح وجود علاقة سلبية بين مستوى الإنفاق العسكري والتغير في التنافسية الصناعية، أي إذا انخفض مستوى الإنفاق العسكري ازداد الأداء التنافسي قــــوة." James Kurth, "The Common Defense and the World Market," *Daedalus* (Fall 1991): 216.

(51) مما قيل في هذا التمييز قول أشار إلى أن شراء المعدات الدفاعية يدعم قاعدة الصناعة الدفاعية وانه لولا هذه القاعدة الصناعية لن تكون الدولة قادرة على تقديم الأسلحة المتطورة مستقبلاً، لهذا فإن الإنفاق على هذه الأدوات يدعم القوة الكامنة بدلاً من خفضها. بيد أن هذا القول لا ينكر شيئاً عن تكاليف مصادرة المواد القادمة من أي استخدام قد يوجد في الاقتصاد المدني، وهو أيضاً لا يعترف أن الاستثمار في البحوث والتطوير، يمكن أن تقوم به الحكومة وكذلك القطاع الخاص بخصوص الأسلحة كما في منتجات الاستهلاك المدني.

القـوة مقابـل الأدوات

الموارد	الأدوات
نقود في البنك	نقود في الجيب
استثمار	استهلاك
قابل للاستبدال	غير مرن
بحاجة للتحويل	قابلة للاستخدام الفوري
محتملة وكامنة	فعلية ومعباة
تعكس توقيت التهديد	تعكس نوع التهديد

الشكل (5 - 5): القوة الكامنة مقابل القوة المعباة

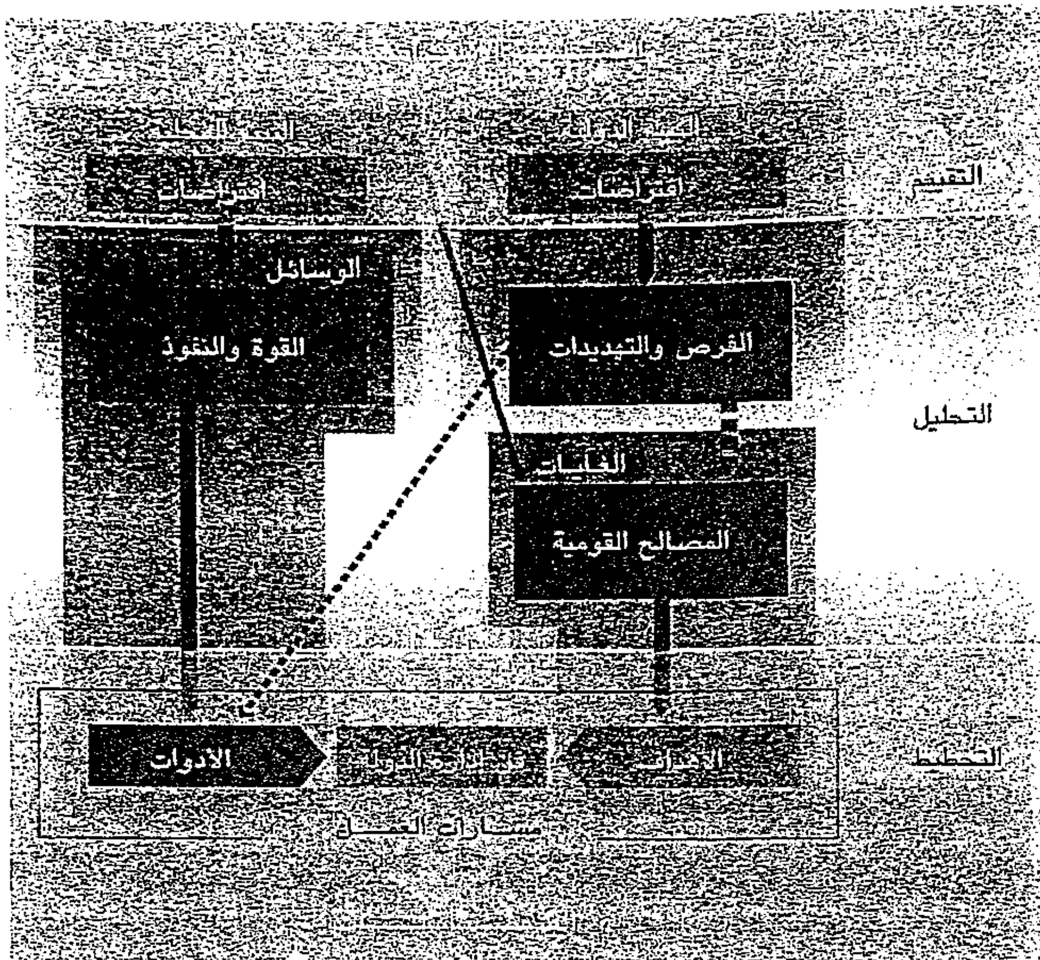
تكملة / القوة الكامنة وتطويرها واستمرارها

من منظور المدى الطويل ليس للخبراء الاستراتيجيين عمل أكثر أهمية من رعاية وتطوير القوة الكامنة للدولة؛ في ما عدا ذلك هم في موقف يشبه إلى حد بعيد كلية جامعية تشهد انخفاضاً في أعداد الطلبة المنتسبين إليها، فتنفق ما يأتيها من هبات في دفع الرواتب لتتجنب تسريح الأساتذة والموظفين، وهو عمل يمكن فعله لفترة من الزمن لكن هذا الاقتراض من المستقبل سيؤدي بالتالي إلى الكارثة؛ ففي استراتيجيا الشؤون الخارجية تتخذ هذه الكارثة شكل التآكل البطيء للقوة المستقبلية للدولة وربما إلى تدهور وضعها النسبي في التراتبية الهرمية للدول. يوجد دوماً تنافس على الموارد في اقتصادات السوق بين الحكومة والقطاع الخاص، وفي داخل الحكومة أيضاً بين النفقات على السياسة الداخلية والسياسة الخارجية. ولهذا السبب فإن مسؤولية الخبير الاستراتيجي بعيد المدى تقتضي أن يرى بأن كل دولار لا يلزم للشؤون الخارجية يجب أن يترك للقطاع الخاص أو يستعمل في برامج داخلية تعزز النمو الاقتصادي والتطور.

وفي الوقت عينه لدى الخبراء الاستراتيجيين أيضاً مسؤولية قصيرة

المدى إلى المدى المتوسط في السعي من أجل مصالح الأمة وحمايتها من التهديدات. من أجل ذلك هم لا يحتاجون لمجرد القوة الكامنة بل للقوة الفعلية أو الأدوات. وهذه الأدوات يجب أن تكون ملائمة للتهديدات وللفرص التي يرونها في البيئة الدولية. وحيث إن القوة المعبأة غير قابلة للاستبدال، فلن يكون مفيداً امتلاك دفاع صاروخي وطني إذا كان التهديد قنبلة موضوعة في حقيبة سفر، ولا تفيد أيضاً مؤسسة عسكرية باهظة الثمن إذا كانت الفرصة المتاحة تتمثل في دعم ديمقراطيات السوق خارج البلاد بالمساعدات الخارجية. وتزداد صعوبة الاختيار بين هذه الأشكال للقوة المعبأة بسبب الفترات الزمنية الكثيرة اللازمة لكي تنجز الدولة عملية التحويل، وقد تستغرق منظومات الأسلحة الرئيسية بضع عشرات من السنين لوضع تصاميمها ثم بنائها، كما إنه من المستحيل تكوين الدبلوماسيين المهرة بين عشية وضحاها. لهذا فإن القرارات التي تتخذها إدارة معينة بخصوص أي الأدوات الواجب شراؤها، سوف تحدد أشكال القوة الفعلية التي ستكون لديها أو لدى إدارة ترثها بعد خمس أو عشر أو ربما عشرين أو حتى ثلاثين سنة تلي هذه القرارات. والغلطة في هذا السياق سيكون لها تبعات مختلفة إنما كارثية في كل جزء منها مثل تلك الكارثة التي قد تنجم عن إهمال القوة الكامنة، أي مواجهة الدولة لفرصة مهمة جداً لا تستطيع الإفادة منها أو مواجهة تهديد خطير لا تستطيع مواجهته.

إذاً، يتعين على واضعي الاستراتيجية عند تناولهم لموضوع القوة أن يسعوا إلى التوازن، ليس بين الاستثمار في القوة الكامنة أو المحتملة وامتلاك القوة المعبأة فحسب، بل وأيضاً بين مختلف أدوات القوة التي يمكن أن يشتروها. وتتحدد خياراتهم في كل حال بأنواع التهديدات والفرص التي يرونها في مستقبل البيئة الدولية، وفي ما له صلة بالمصالح القومية التي حددوها (ومن هنا يلاحظ السهم المتجه من "الفرص والتهديدات" في الشكل 5 ـ 6 نحو "الأدوات")، وكما قال المؤرخ الشهير بول كينيدي:



الشكل (5 ـ 6): القوة والأدوات والتهديدات

"الدولة في زمن السلم، كالرياضي الهاوي ... يتعين عليها أن توازن بين العديد من الرغبات والأمنيات والبقاء بحالة جيدة، والاستمتاع بمسراتها والمحافظة على اللياقة والقوة، وعندما يحدث السباق (أو النزاع)، يبذل المزيد والمزيد من الطاقة والجهد في سبيل الفوز والقتال، بينما تترك العناصر الأخرى حتى وقت لاحق ...

لذلك فإن الاستراتيجية الكبرى هي بحكم الضرورة أكثر توجهاً عسكرياً إبان الحرب منها إبان السلم. أما العمل الحقيقي

> لنظام الدولة، فيقضي بتأمين وضمان ألا يتم إهمال الجوانب غير العسكرية في زمن الحرب، وأن الجوانب العسكرية لن تتعرض للإهمال في زمن السلم[52].

كان كينيدي يركز على الأداة العسكري، لكن الفكرة أعمق من ذلك؛ فالاستراتيجيون الذين يرون تهديداً قوياً لمصالحهم في المستقبل القريب سوف يشترون الأدوات اللازمة للتعاطي معه. وإن كان حدسهم خطأ ولا يظهر أي تهديد، فسوف يكون من شأن عملهم هذا إضعاف البلاد على المدى الطويل ودونما جدوى. ولكن إذا ظهر تهديد مختلف، فإن الخطر سيكون مضاعفاً، حيث الدولة تفتقر إلى الأدوات اللازمة للتعاطي مع التهديد الجديد وستكون أقل قدرة أيضاً على الاستحواذ عليها"[53] ومن جهة أخرى، سوف يستثمر الاستراتيجيون الذين لا يتوقعون تهديداً، المزيد من موارد بلدانهم في النمو الاقتصادي المستقبلي فيقللون من مشتريات الأدوات[54]. وإن تبين خطأهم وظهر تهديد، فسوف تكون البلاد في وضع قوي وهي تسعى جاهدة إلى اكتساب أدوات السياسة التي تحتاجها[55]. لهذا يبدو أن خبراء

(52) Paul Kennedy, *Grand Strategy in War and Peace* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991), p. 169.

(53) يقول دافيد بالدوين: لا يستطيع المرء أن يحدد ما إذا كان شيء ما هو مورد قوة (بمعنى أداة قابلة للاستعمال من أدوات إدارة الحكم والبلاد) ما لم يعرف الإطار الذي فيه سوف يستخدم: "ما يمكن أن يصلح كمورد للقوة في إطار طارئ للسياسة قد يكون بعيد الصلة في موقف آخر." من أجل ذلك، "فإن الاستعداد للتعاطي مع أسوأ المواقف الطارئة قد يعطل قدرة المرء على التعاطي مع المواقف الأقل حدة". 'Power Analysis and World Politics', pp. 7, 16.

(54) بعض المحللين من أولئك الذين يدعون الواقعيين ما بعد الكلاسيكيين، يقدمون فكرة مماثلة حين يقولون إن رجال السياسة عادة يركزون على احتمال اكثر مما يركزون على إمكانية حصول الصراع (كما يعتقد الواقعيون الجدد)، وإنهم سيختارون المصالح الاقتصادية ذات المدى الأطول إذا كان مستوى التهديد منخفضاً على نحو كاف. Stephen G. Brooks, 'Dueling Realisms,' *International Organization* 51 (Summer 1997): 445 - 477.

(55) على سبيل المثال، ربما يكون كلينتون قد تصدى على نحو غير كافٍ للتهديد الإرهابي الآخذ بالتطور إبان عقد التسعينيات، لكن خلفه في رئاسة البلاد كان من الممكن أن يعاني اشد المعاناة في محاولته التعاطي مع تلك التهديدات بعد 9/11، لو أن كلينتون لم يصلح مشكلة العجز.

استراتيجية الشؤون الخارجية يجب أن يحتفظوا بافتراضاتهم بشأن القوة الكامنة.

ولنا في إدارة الرئيس ريغان خير مثال يبين كيف يبدو هذا المنطق عملياً على أرض الواقع. بسبب الطبيعة الآنية للتهديد الذي رآه قادماً من الاتحاد السوفياتي للأمن الطبيعي للولايات المتحدة؛ فقد رأى الرئيس رونالد ريغان أن يكون خياره القوي في القوة المعبأة وبشكل واحد معين منها، ألا وهو القوات العسكرية. غير أن المؤسف أنه فعل ذلك بطريقة أثرت سلباً في القوة الكامنة طويلة المدى للبلاد، لأنه كان يعتقد أن هذه الوسيلة قابلة للتوسع كثيراً. وكان من شأن العجوزات الهائلة في الميزانية الفدرالية التي سببتها هذه الإدارة من خلال عدم رغبتها بفرض ضرائب على مستوى يتوافق مع برامج الإنفاق لديها، أن أضعفت التمويل الحكومي في الوقت الذي أدى فيه اقتراضها الضخم بهدف تمويل عجز الميزانية (إلى جانب وجود سياسة نقدية متشددة كانت ضرورية للتصدي لقوى التضخم التي أطلقها ذلك الحافز المالي)، إلى ارتفاع أسعار الفائدة وامتصاص رأس المال القادم من الخارج، ما أدى بالتالي إلى ارتفاع غير مسبوق في قيمة صرف الدولار، فتعرضت الصناعة الأمريكية لضرر كبير جراء الديون وقيمة الدولار المبالغ بها، فتحولت الولايات المتحدة من أكبر دائن في العالم إلى أكبر مدين، وهكذا ابتليت البلاد بضررين بالغين في أهم مصادر قوتها الكامنة، وهما قدراتها الإنتاجية ورأسمالها القابل للتصدير[56]. قد يقول المرء إن الولايات المتحدة نتيجة ذلك دخلت إلى فترة ما بعد الحرب الباردة ولديها مجموعة من أدوات السياسة ـ القوات العسكرية ـ التي ليس لها سوى علاقة هامشية بالتهديدات والفرص لعقد التسعينيات، بينما كانت تفتقر إلى

(56) Aaron L. Friedberg, "The Strategic Implications of Relative Economic Decline," *Political Science Quarterly* 104 (Fall 1989): 408 - 409.

رأس المال والتنافسية اللازمين للاستفادة من فرصة كون السوفيات قد خسروا الحرب الباردة[57].

القوة المطلقة مقابل القوة النسبية

ما مدى قوة الولايات المتحدة اليوم؟ يتضح مما تقدم ومن الأفكار التي عرضناها آنفاً أنه لا يوجد جواب بسيط لهذا السؤال. أولاً، يتعين على المرء أن يميز بين القوة الكامنة أو المحتملة والقوة الفعلية، وبعد ذلك يقرر داخل كل فئة على حدة أي العناصر أو الأدوات التي يحتمل أن تكون أكثر أهمية. وبخصوص القوة الكامنة، يعتمد الجواب على طبيعة القوة في عالم اليوم، وبما يتعلق بالقوة المعبأة يرتبط الجواب أكثر بالاستعمالات التي سوف توضع فيها تلك الأدوات. وثانياً، يتعين على المرء أن يسأل، بالمقارنة مع ماذا؟ وهل القياس المهم في هذه المقارنة يتعلق بالزمن لكي يسأل المرء سؤاله عما إذا كانت الولايات المتحدة أكثر أم أقل قوة من ذي قبل؟ أم هي مقارنة مع لاعبين عالميين، لذلك يسأل المرء عما إذا كان هذا البلد أكثر أم أقل قوة من دولة أو دول أخرى؟[58] إذا كان البعد الأول للقوة من حيث كونها موارد والذي ينبغي أن يكون الخبير الاستراتيجي حساساً له هو بين القوة الكامنة والقوة الفعلية، فإن هذا السؤال يقودنا إلى سؤال ثانٍ، أي بين القوة المطلقة والقوة النسبية. وهنا نجد في التاريخ الموجز للقوة الأمريكية ما يساعدنا في توضيح التمييز بينهما والمشكلة التي يتضمنها.

(57) انظر على سبيل المثال الالم الشديد الذي احس به برينت سكاوكروفت إزاء تلك المبالغ التافهة التي توافرت من أجل مساعدة بلدان أوروبا الشرقية المتحررة حديثاً.
George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998): pp. 138 - 140.

(58) وكما ذكر روبرت غالبن في كتابه: "الحقيقة الجوهرية في السياسة هي ان القوة دوماً نسبية، فما تكسبه دولة معينة هو بحكم الضرورة ما تخسره دولة أخرى."
Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation* (New York: Basic Books, 1975), pp. 22 - 25, 34.

من حيث المعنى المطلق والمعنى النسبي للقوة، يمكن القول إن الولايات المتحدة خرجت من الحرب العالمية الثانية بوضع قوي جداً غير طبيعي[59]. كان الإنفاق من العجز والادخارات الإلزامية للمجهود الحربي حافزاً قوياً لاقتصادها، في وقت كانت فيه القدرات الإنتاجية لكل دولة صناعية أخرى تقريباً قد دمرت أثناء القتال، وكانت الحرب أيضاً حافزاً للتقدم التكنولوجي، فهيأ السلام للشركات الأمريكية موقعاً جيداً جداً لتسويق منتجات تكنولوجية فائقة التطور حرم منها المستهلك أولاً بسبب الكساد الاقتصادي الكبير، وفي ما بعد بسبب الطلب المتزايد للحرب على الموارد[60]. وكانت الولايات المتحدة أيضاً في وضع أتاح لها أن تجعل من الدولار العملة الاحتياطية للعالم، وأن تضع قواعد النظام المالي والنظام التجاري الجديدين بما يخدم مصالحها استناداً إلى مؤسسات من مثل صندوق النقد الدولي واتفاقية التعرفة والتجارة "الغات" (GATT)، واضعة بذلك أسس البنية التحتية لقوتها الناعمة، ومن خلال عملها من موقعها السيادي المطلق تقريباً الذي اشتمل على إنفاق يقل عن 10 في المئة من الناتج القومي الإجمالي على التجارة الخارجية، كانت الولايات تنتج وتسوّق ما يقرب من نصف البضائع المصنعة في العالم عام 1950[61].

وفي تلك الحقبة كانت العناصر غير الملموسة لقوة أمريكا الكامنة

(59) وصف بول كينيدي قوة الولايات المتحدة بالعالية "زيفاً"، بينما دعا ناي هذا بـ "إثر الحرب العالمية الثانية" انظر: Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987), p. 357; Nye, *Bound to Lead*, p. 5.

(60) ففي الكثير من الصناعات تمكنت الولايات المتحدة من البناء على القواعد القطاعية التي ضمنتها صفقات عقدت في زمن الحرب؛ فاقتسمت حكومة الولايات المتحدة صناعة الطائرات مع بريطانيا، على سبيل المثال، بحيث تصنع هذه الأخيرة الطائرات المقاتلة في حين كانت الطائرات القاذفة تصنع هنا، ما أعطى الولايات المتحدة مركزاً قيادياً في بناء طائرات الركاب التي لا تزال بين أفضلياتها في التكنولوجيا العالية.

(61) للحصول على توصيف شفاف للتفوق الأمريكي الاقتصادي في حقبة ما بعد الحرب انظر: Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, 4th ed. (New York: St. Martin's Press, 1990). Also Kennedy, *Rise and Fall*, pp. 357 ff.

مؤاتية وإيجابية للغاية؛ فالنصر الذي حققته على الكساد الكبير وفي الحرب، أسبغ على البلاد إحساساً بالثقة بالنفس له مسوغاته، ومستويات المعيشة التي شهدت ارتفاعات متسارعة عطلت التجاذبات والتوترات الاجتماعية والسياسية وحتى العرقية. وكان من شأن الفعالية الحكومية الناجحة إبان "البرنامج الجديد"، وكذلك الصراع ضد الفاشية، أن هيأ للأمريكيين مستوى رفيعاً جداً من الثقة بحكومتهم، وكما أشرنا إلى ذلك في الفصل الثالث، كان ثمة إجماع واسع في الرأي العام تأييداً لسياسة الاحتواء التي رأوا فيها الهدف الأكثر أهمية في السياسة الخارجية الأمريكية. وهكذا نجد أن الولايات المتحدة مسلحة بهذه المعنويات الوطنية العالية، تأخذ على عاتقها مهام في سياستها الخارجية تمثلت في خطة مارشال وبناء التحالفات العالمية، وكانت آراؤها دوماً تحظى بالاحترام والهيبة الجديرين بقائد ائتلاف كسب الحرب العالمية الثانية.

وكانت أدوات قوة الدولة أيضاً متاحة بوفرة غزيرة، والكثير منها كانت قد ورثته عن الحرب. ومع أن التسريحات من الجيش كانت سريعة وكاملة، إلا أن الولايات المتحدة جلبت إلى حقبة السلام قوات عسكرية عصرية تعد الأقوى في العالم وتنتشر في سائر أرجاء العالم في قواعد ذات توزع واسع[(62)]. وكانت الوحيدة بامتلاكها للقنبلة الذرية التي ظهرت قوة أثرها على حساب اليابان. وكذلك خدماتها الاستخبارية والدبلوماسية كانت تتميز بموظفين عمالقة صقلت مهاراتهم وسمعاتهم إبان الحرب من أمثال جورج كينان وتشيب بوهلن وليولين تومسون وجورج مارشال ودين أتشيسون. حتى الكونغرس كان يعمل من خلال تراتبية منضبطة للقوة السياسية تستند إلى الولاء الحزبي ومبادئ الأقدمية؛ في عام 1947، فكرت البلاد بسياسة خارجية نشطة

(62) الكثير منها تم الحصول عليه من بريطانيا العظمى بواسطة صفقة قواعد المدمرات الشهيرة، وهذا مثال واضح للفكرة التي تحدثنا عنها سابقاً حول كيف يمكن للتهديدات أن تجبر دولة على المقايضة بين القوة الكامنة المحتملة والقوة الفعلية.

لم تكن معروفة في فترات السلم السابقة، فأعادت تنظيم الآلية التنفيذية لعملية صنع القرار في مجلس الأمن القومي، وأسست وكالات مركزية للدفاع والاستخبارات ينسق عملها مجلس جديد للأمن القومي[63].

غير أن القسم الأعظم من هذه الفوائد والعميزات للقوة، اختفى مع حلول العقد الثالث من السنين بعد انتهاء الحرب؛ فقد تلاشى العديد منها بسبب تغيرات حصلت في العالم خارج الولايات المتحدة. ومن سخرية القول الإشارة إلى أن بعض هذه التغيرات كانت أهدافاً في استراتيجية الشؤون الخارجية الأمريكية لما بعد الحرب. اليابان وأوروبا أعيد بناؤهما بعد الحرب بمساعدة من مشروع مارشال وتحت حماية عسكرية أمريكية، فأصبحتا تحدياً حقيقياً أمام التفوق الاقتصادي الأمريكي، وهذا ما قلّص حصة الولايات المتحدة من الناتج الصناعي العالمي إلى المستوى المتدني 20 في المئة، حيث بقيت عند هذا المستوى منذ ذلك الحين. في غضون ذلك عقدت جولات متتابعة بهدف خفض التعرفة بموجب اتفاقية التجارة والتعرفة "الغات" (GATT) التي عملت على وضعها أمريكا، وغايتها فتح الاقتصاد الأمريكي أمام التجارة الخارجية، في وقت جعل فيه نضوب الاحتياطي المحلي للنفط عرضة أكثر فأكثر لأخطار كارتيلات الطاقة الأجنبية. في عام 1971، اضطرت إدارة الرئيس نيكسون إلى تعويم الدولار، وبذلك دمرت صميم نظام سعر الصرف الثابت الذي أحدثته الولايات المتحدة بعد الحرب. وفي عام 1973، عانت الولايات المتحدة أول أزمة في توريد النفط وصدمة الأسعار من جانب منظمة الأوبك كرد انتقامي على الدعم الأمريكي لإسرائيل أثناء حرب تشرين الأول/ أكتوبر 1973. وفي تلك الأثناء برز للوجود العالم الثالث الذي كان إلى حد ما نتيجة للسياسات الأمريكية الدائمة المناهضة للاستعمار، فأضاف بذلك إلى

(63) انظر: David J. Rothkopf, "Greatness Thrust Upon Them," Chapter 3 in *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power* (New York: Public Affairs, 2005).

النظام الدولي المتزايد في حجمه عدداً لا بأس به من مراكز القوة المستقلة الجديدة. غير أن الشيء الأكثر أهمية في هذا التراجع النسبي في القوة الأمريكية، هو ذلك التغيير الذي ناضلت كثيراً الاستراتيجية الأمريكية لمنعه، ألا وهو إعادة بناء الاتحاد السوفياتي ليكون قوة صناعية، وظهوره كقوة عسكرية كبرى (بعد تلك الإهانة التي تعرض لها على أثر أزمة الصواريخ الكوبية عام 1962).

ولكن لم يكن كل هذا التراجع في القوة الأمريكية الذي ظهر في أواخر ستينيات وأوائل سبعينيات القرن الماضي نسبياً وبنتيجة لتغييرات في البيئة الدولية. بل إن هذه التغيرات المنظمة كانت توازيها بعض التطورات داخل الولايات المتحدة ذاتها كان من شأنها أن خفضت القوة المطلقة للبلاد. ولم يكن غريباً أن نلحظ تراجعاً كبيراً في ثقة الأمريكيين بأنفسهم، حين انكشف الضعف الاقتصادي والسياسي والعسكري للبلاد، وحين انهارت المعنويات. وفي الوقت نفسه أصيب التلاحم الاجتماعي بتوترات شديدة جراء الزيادات المتباطئة في مستويات المعيشة والتصدي لقضايا طال أمدها بخصوص المساواة بين الأعراق وفي النوع الاجتماعي، ووصول جيل فترة ارتفاع نسبة الإنجاب - إبان الحرب العالمية الثانية - إلى سن الاستقلال عن الأبوين (إن لم يكن التمرد). وبدأ النظام السياسي الأمريكي يميل نحو التطور بطريقة أقل قدرة على التعاطي مع المشكلات المتزايدة الماثلة أمام الدولة، حيث إن مطالب التحول الديمقراطي وأثر التلفزيون السياسي قد أدى إلى استخدام واسع الانتشار للانتخابات التمهيدية من أجل اختيار مرشحي الرئاسة، وإضعاف دور الأحزاب السياسية وانهيار آليات الحفاظ على الانضباط داخل الكونغرس.

لكن العامل الأكثر ضرراً في التطورات الداخلية والذي يؤثر في القوة المطلقة الأمريكية، هو تلك النتائج متعددة الجوانب للحرب غير المعلنة على فييتنام. أولها، وكما أشرنا في الفصل الثالث، دمرت الحرب وإدارتها الإجماع في الرأي وتأييد السياسة الخارجية والمؤيد للاحتواء، وكان من شأنها، إضافة

إلى فضيحة ووترغيت، أن خفضت وعلى المدى الدائم ثقة الأمريكيين في حكومتهم وذلك حتى النصف، مقارنة مع مستويات هذه الثقة عبر التاريخ. وبدأت أعداد متزايدة منهم تؤمن أن الولايات المتحدة هي قوة الشر في العالم، وهذا موقف لم يقلل من التأييد الشعبي للسياسة الخارجية عموماً فحسب، بل وأيضاً أضر كثيراً بالعلاقة بين الحاكم والمحكوم التي تعد محورية في القوة الوطنية. وثانياً، كانت تكاليف حرب فييتنام باهظة جداً في أدوات السياسة الخارجية بأن جعلت المواطنين ضد جميع الأدوات الأكثر صلابة في إدارة الحكم تقريباً والتي كانوا يرفضون تمويلها طوال عشر سنوات من التحديث العسكري، والتي كان من شأنها أن أتلفت على نحو منظم استخبارات البلاد وقدراتها في الأعمال السرية. وثالثاً، رفض إدارة الرئيس جونسون التخلي عن برنامجه المعروف باسم المجتمع العظيم أو التخلي عن سياسة فرض الضرائب على البلاد بهدف تمويل هذا البرنامج، ناهيك عن كون الحرب الخطوة الأولى نحو انعدام الانضباط المالي الذي بات مزمناً ومتكرراً باستمرار أثناء إدارتي ريغان وبوش، وقد أدى مباشرة إلى ضغوط تضخم نقدي كانت قوية جعلت الرؤساء نيكسون وفورد وكارتر وريغان في بداية ولايته، يضعون سياساتهم الاقتصادية بحيث تهيمن عليها جهود لاحتواء هذه الضغوط[64]. وأخيراً، لقد أدى مشهد الولايات المتحدة وقد تورطت في حرب لا تملك أن تربحها أو تخرج منها، إلى جانب وجود شواهد ودلائل أخرى على فوضى في السياسة الداخلية والخارجية، إلى إلحاق الضرر الكبير بهيبة أمريكا في المجتمع الدولي، وغيّر تغييراً عكسياً الثقة بقيادتها التي أحس بها بعد الحرب كل من كان يخضع للنفوذ الأمريكي على الساحة الدولية، فجعل ممارسة هذه القوة أكثر وأشد صعوبة من السابق.

(64) تحدى نيكسون أيديولوجية الحزب الجمهوري بفرض رقابة على الأجور والأسعار. بينما أطلق فورد حملته التي عرفت باسم "لنهزم التضخم الآن"، وكانت حملة كاملة بكل ما فيها من "أزرار" الربح.

اقتصادات القوة الأمريكية

ما أن دخل عقد الثمانينيات حتى بدأت الجراح التي سببتها البلاد لنفسها مثل حرب فييتنام وفضيحة ووترغيت تدخل عالم النسيان. وكما أشرنا آنفاً، أعلن رونالد ريغان أن صبح أمريكا قد انبلج، وتبنى سياسات مالية توسعية وسياسات نقدية انكماشية في سبيل التعاطي مع التضخم المصحوب بركود اقتصادي، وشرع في أكبر عملية تسلح في زمن السلم عرفها التاريخ الأمريكي. غير أن التغيرات في المشهد الاجتماعي والسياسي الداخلي الذي تحدثنا عنه أعلاه، وكذلك التزايد الملحوظ في قوة الدول الأخرى، الصديقة منها والمعادية، لا تزال تؤثر في قوة أمريكا المطلقة وقوتها النسبية. وأكثر من ذلك، شهد الاقتصاد في عهد إدارة الرئيس بوش الأب انزلاقاً نحو الكساد، وبدأت العولمة تؤثر تأثيراتها السلبية التي أحس بها المواطنون في أمنهم الاقتصادي الشخصي، وبدت اليابان مصدر قوة اقتصادية هائلة لا يمكن إيقافها. حتى الأساس الاقتصادي للقوة الأمريكية التي شهدت تزايداً دراماتيكياً بعد انهيار الاتحاد السوفياتي بالنسبة إلى قوة عدوها الرئيسي السابق، وبدا في نظر العديد من المحللين آخذاً بالتدهور[65].

نتيجة لذلك، فتح جدال قوي جداً في الولايات المتحدة في أواخر عقد الثمانينيات وأوائل التسعينيات، حول تراجع القوة الأمريكية لكنه كان جدالاً أكثر تشويشاً وأقل تنويراً في بعض فتراته[66]. وكان من شبه المؤكد، على

(65) وكما حذر الخبير المالي الشهير روبرت هورماتز في صيف عام 1991، حين قال "ما لم تعمل الولايات المتحدة على إعادة تنشيط الجذور الاقتصادية لقوتها في هذا العقد من السنين، فسوف تجازف بفقدان الثقة بالنفس وقيادتها الدولية عند حلول القرن الجديد؛ فهذه الأمة سوف تعاني صعوبات جمة في سعيها إلى تحقيق أهدافها العالمية الأساسية بما لديها من اقتصاد ضعيف ومجتمع يشهد صراعاً حول كيفية تخصيص الموارد المتنامية ببطء". Robert D. Hormats, "The Roots of American Power," *Foreign Affairs* 70 (Summer 1991): 133 - 134.

(66) السبب في هذا الجدال كتاب تاريخي كان الأكثر مبيعاً، هو Paul Kennedy's, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York, Random House, 1987).

سبيل المثال، أن قوة الولايات المتحدة كانت أكبر من حيث كونها مطلقة عند أوج رواج تلك النزعة التراجعية عام 1990، مما كانت عليه في عام 1950. ومع أن بعض أدوات السياسة الخارجية كانت في وقت من الأوقات وفيرة بكثرة تفوق ما كانت عليه عام 1990، إلا أن القسم الأعظم من الموارد الملموسة التي تحدثنا عنها آنفاً كانت أكثر متانة وقوة عام 1990، مما كانت عليه قبل عشر سنين أو خمس عشرة سنة. غير أن الاقتصاد الأمريكي كان بكل تأكيد أكبر وأكثر إنتاجية وأكثر تطوراً تكنولوجياً من السابق. ومع ذلك قد يعترف المراقبون كلهم تقريباً أن قوة الولايات المتحدة بالنسبة إلى حلفائها الرئيسيين (وحتى انهيار الاتحاد السوفياتي، عدوها الرئيسي)، كانت في عقد الثمانينيات أقل مما كانت عليه في عقد الخمسينيات. والسبب في ذلك دون شك أن القوة النسبية تأخذ في اعتبارها التوجهات في قوة الآخرين مثلما تأخذ التوجهات المحلية، والولايات المتحدة ولأسباب عدة سوف نناقشها في ما بعد كانت في عقدي السبعينيات والثمانينيات تزداد قوة ولكن بمعدل أكثر بطئاً من معدلات الدول الأخرى. لذلك قد يكون "التراجع النسبي" لا يعني أكثر من "زيادة بسرعة أقل من سرعة الآخرين"، وليس بمعنى التحرك نحو الأدنى في القوة المطلقة بحسب المعنى المفهوم ضمناً لكلمة "تراجع".

وما لم تستحوذ الدولة على المزيد من الموارد، فالطريقة الوحيدة أمامها لتصبح أكثر ثروة على المدى البعيد تتمثل بتحسين الفاعلية التي بها تستعمل الموارد التي لديها. وأفضل طريقة لقياس الفاعلية تكون بإنتاجية قوتها العاملة. ونسبة الناتج مقابل ساعات العمل وتحسين الإنتاجية، يقتضي الاستثمار في البحوث والتطوير بالتكنولوجيا الجديدة، وفي التجهيزات الرأسمالية التي تعطي منتجات جديدة، وفي البنية التحتية العامة التي تسهل دوران دواليب الإنتاج والتجارة، وفي مهارات قوة العمل التي تدير كل هذه العمليات. والاستثمار بدوره يقتضي الادخار، والادخار يعتمد عادة على الرغبة والاستعداد لتأجيل بعض الاستهلاك الجاري على

الأقل[67]. وباختصار، قد يبدو الطريق إلى الثروة كما يلي: استهلاك أقل ← ادخار أكثر ← مزيد من الاستثمار ← مزيد من الإنتاجية.

ونعود الآن إلى الخيار بين الآن ولاحقاً، وإلى الأرقام الإحصائية لأواخر عقد الثمانينيات وأوائل التسعينيات والتي تبين أن الولايات المتحدة كانت تختار الاستهلاك بشكل متزايد، وحتى أنها تقترض من أجل الاستهلاك بدلاً من أن تدخر وتستثمر في المستقبل. وبسبب عدم الادخار الضخم في الميزانية الفدرالية والانخفاض في معدلات الادخار الشخصي، هبط صافي الادخار القومي من 8 في المئة من الناتج القومي عام 1950، إلى 7.1 في المئة في عام 1990[68]. كما انخفضت الأرقام المماثلة لصافي الاستثمار من 7.7 في المئة إلى 4.3 في المئة، كما تراجع نمو الإنتاجية بسبب الضعف الشديد في الاستثمار من 3 في المئة سنوياً إلى نقطة الصفر في تلك الفترة نفسها[69]. وبينت الإحصاءات أيضاً أن دور الولايات المتحدة في الاقتصاد العالمي قد تدهور مع حلول نهاية الحرب الباردة. فقد انخفضت حصة الولايات المتحدة من الصادرات العالمية من 17 في المئة عام 1950، إلى 10 في المئة عام 1988، كما انخفضت حصتها في الصادرات العالمية للصناعات القائمة على العلوم – أي الصادرات العالمية للتكنولوجيا الفائقة – من 36 في المئة في أواسط الخمسينيات إلى 20 في المئة في أواخر الثمانينيات[70].

(67) يعتبر الدخول في الدين بلا شك ادخاراً سالباً مع أن الموارد التي تأتي عن طريق الاقتراض يمكن استخدامها استثمارياً واستهلاكياً.

(68) Hormats, "Roots of American Power," p. 145.

(69) وكما وصف ذلك ثيودور موران بقوله: "إذا كانت العلاقة بين الاستهلاك والادخار والاستثمار تسير دون تغيير، فالولايات المتحدة إذاً تتبع بطريقتها الخاصة المسار الذي انزلقت فيه القوى الكبرى الأخرى." Theodore H. Moran, *American Economic Policy and National Security* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993), p. 70.

(70) الحصة من الصادرات العالمية: Nye, *Bound to Lead*, p. 2؛ الحصة من صادرات التكنولوجيا الفائقة: Nye, *Bound to Lead*, p. 77; Moran, *American Economic Policy and National Security*, p. 33; Friedberg, The Strategic Implications of Relative Economic Decline, p. 407. بالتوازي مع ذلك، نجد أن الفائض الأمريكي لصادرات التكنولوجيا الفائقة فوق

وعلاوة على ذلك كان الاقتصاد الأمريكي نفسه أكثر عرضة لاختراق المستوردات من أي وقت مضى، ومعظم هذه المستوردات بضائع تكنولوجيا فائقة الاستهلاكية وبضائع رأسمالية[71]. حصة الولايات المتحدة من براءات الاختراع الممنوحة إلى الأمريكيين انخفضت بدورها أيضاً بمعدل يفوق 10 في المئة بين عامي 1970 و 1986[72]. حتى القيادة الأمريكية للنقد ذبلت وتراجعت كثيراً حيث تبين أن نصف الاحتياطي النقدي العالمي بالدولار لعام 1950 تدنى إلى مجرد 9 في المئة عام 1988[73].

أمام هذه الأرقام الإحصائية المؤلمة، اقترح بعض الخبراء في استراتيجيا الشؤون الخارجية خفض الإنفاق الدولي، والتحول في الأولويات من الاحتياجات الخارجية إلى الاحتياجات الداخلية؛ فالخطر الذي أشار إليه بول كينيدي أستاذ التاريخ في جامعة يال (Yale) تحت عنوان "الامتداد الإمبريالي"، هو أن الولايات المتحدة سوف تشعر بأنها مهددة من خلال هذا الوضع المتراجع من حيث إنها تضحي بالقوة الكامنة من خلال جهودها للحفاظ على قوتها المعبأة:

> تبين تجارب الماضي أنه حتى القوة الاقتصادية النسبية للبلدان الأولى في العالم قد تراجعت، فالتحديات الخارجية المتزايدة لوقعها هذا قد أجبرتها على تخصيص المزيد والمزيد من مواردها للقطاع العسكري الذي بدوره قد ضغط استثماراته المنتجة، فأدى مع مرور الزمن إلى نمو متباطئ سريع جداً نحو

المستوردات قد تقلص من 6 مليارات دولار عام 1970 إلى 1 مليار دولار عام 1987. Nye, *Bound To Lead*, p. 212

(71) النسبة الإجمالية لاختراق المستوردات للاقتصاد الأمريكي بلغت 4.3 في المئة عام 1965، ولكن 13.5 في المئة عام 1980. Friedberg, "The Strategic Implications of Relative Economic Decline," p. 405.

(72) من 65.7 في المئة عام 1970، إلى 54 في المئة عام 1986. Nye, *Bound to Lead*, p. 212.

(73) Nye, *Bound to Lead*, p. 2.

الأسفل. وإلى ضرائب أكثر، فعمّق الانقسامات الداخلية بخصوص أولويات الإنفاق وإلى إضعاف القدرة على تحمل أعباء الدفاع[74].

ومع أنه من المؤكد أن اليابان أو ألمانيا، على سبيل المثال، قد أنفقت على الدفاع جزءاً يسيراً من الناتج القومي الإجمالي هو أقل مما أنفقته الولايات المتحدة أثناء الحرب الباردة وحققت نمواً أسرع، إلا أن أحداً من المحللين لم يجد هذه العبارة بخصوص الامتداد الإمبريالي جديرة بالاهتمام[75]. ولا سيما أن الحصة المخصصة للإنفاق العسكري من الناتج القومي الأمريكي لم ترتفع إبان الحرب الباردة بل تناقصت تدريجياً من 8 في المئة في سنوات قمة قوة البلاد في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، إلى 5 ـ 6 في المئة في السنوات المتأخرة من الحرب الباردة، إلى 3 في المئة أو أقل في العقد الأول لما بعد الحرب الباردة. غير أن الخيار المهم للقوة الكامنة لا يكون بين الإنفاق على مسائل خارجية أو داخلية، بل هو بين الاستهلاك والاستثمار، فالإنفاق الدفاعي ليس إلا جزءاً يسيراً من إجمالي الاستهلاك الأمريكي العام والخاص[76].

وكما أشرنا آنفاً، فالطريقة الوحيدة لزيادة القوة الكامنة أو المحتملة تتمثل في خفض الاستهلاك لصالح الادخار والاستثمار، وأن نكثر من اختيارنا لـ "في ما بعد"، ونقلل من اختيارنا لـ "الآن". وحيث إن "اللاادخار" عند الحكومة الفدرالية يشكل المكوّن الأكبر في معدلات الادخارات الأمريكية المتدنية في مطلع التسعينيات، فقد أدرك الرئيس كلينتون أن المخرج من هذا

(74) Paul Kennedy, "The (Relative) Decline of America," *Atlantic* 260 (August 1987): 33.

(75) انظر: Friedberg, "The Strategic Implications of Relative Economic Decline," pp. 410 - 411; Moran, *American Economic Policy and National Security*, p. 11; Nye, *Bound to Lead*, pp. 9 - 10. And Hormats, "Roots of American Power," p. 137: "الخطر الذي سيواجه الولايات المتحدة عند نهاية هذا القرن ليس الامتداد الإمبريالي بل هو ضعف الأداء"...

(76) Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs* 71 (Spring 1992): 94.

الانحدار النسبي الأمريكي يقضي أولاً بالإقلال من، إن لم يكن إلغاء العجز في الميزانية الفدرالية، وهو عمل تمكن من إنجازه مع حلول منتصف التسعينيات[77]. وعندما تغيرت مطالب الحكومة لرأس المال تغيراً عكسياً مفاجئاً، هبطت أسعار الفائدة في وقت كانت فيه الشركات الأمريكية قد تعلمت كيف تستعمل تكنولوجيات المعلومات الجديدة وبدأت تحصد منافع إعادة الهيكلة التي أجبرتها التنافسية العالمية على القيام بها. لكن الاقتصاد انطلق مجدداً للأمام في أواخر التسعينيات وسجل نمو الإنتاجية الصناعية بعد عام 1994، نمواً كانت نسبته أكثر من ضعف المعدلات التي سجلت في الثمانينيات وأوائل التسعينيات[78].

نتيجة لذلك يبدو أن الجواب عن سؤال "ما مدى قوة الولايات المتحدة؟" هو جواب واحد فقط عند بداية القرن الواحد والعشرين، ألا وهو بالمطلق أكثر قوة من أي وقت مضى، ونسبياً هو أكثر قوة من أي منافس منظور لها. وإذا أخذنا بنظر الاعتبار المزايا المادية للقوة الكامنة، فإن الولايات

(77) وأراد كلينتون أيضاً "إنماء الاقتصاد وأن يضيف إلى القوة الكامنة عن طريق استثمارات بتمويل فدرالي: في البنية التحتية المهمة والإنفاق على البحوث والتطوير (من خلال ائتمانات ضريبية) والتعليم وتدريب العمال. Moran, *American Economic Policy and National Security*, pp. 22, 28. لكن المؤسف أنه من خلال زيادة الإنفاق وتخفيض عائدات الضرائب، أتت كل واحدة من هذه الجهود النتيجة العكسية للجهود الهادفة إلى خفض العجز، وهكذا أضحت المعركة بين خفض العجز والاستثمارات في النمو الاقتصادي الصراع الرئيسي في السياسة الاقتصادية في السنوات الأولى من حكم كلينتون، لمعرفة المزيد عن هذا الصراع انظر: Bob Woodward, *The Agenda: Inside the Clinton White House* (New York: Simon and Shuster, 1994). وعندما اشتد الدفع لرحيله، اختار كلينتون خفض العجز.

(78) كان وسطي معدل التغيير في الناتج الساعي للصناعة الأمريكية نحو 2.9 في المئة للفترة 1978 ـ 1993، و 4.3 في المئة للأعوام 1994 ـ 1997، و6.8 في المئة للفترة 1998 ـ 2003. استندت حسابات المؤلف على بيانات واردة في:
International Comparisons of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends, Supplementary Tables, 1950 - 2003, Table 1.2, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, February 2005. See also Evan Koenig, "Productivity Growth," Federal Reserve Bank of Dallas *Expand Your Insight, March 1*, 2000. (http://www.dallasfed.org/eyi/usecon/0003growth.html).

المتحدة لا تزال تملك رابع أكبر كتلة من الأرض اليابسة في أي بلد. وهي أيضاً تحتفظ بالكثير من مزايا ما تدعوه واشنطن بـ "الموقع المنفصل والبعيد" بما في ذلك القدرة على جمع المزايا والفوائد الهائلة على شكل أدوات صلبة للقوة دون أن تهدد تلقائياً الدول الأخرى أو تستفزها للعمل من أجل موازنتها(79). سكان الولايات المتحدة، بالرغم من كونهم لا يشكلون إلا نسبة ضئيلة من عدد سكان الهند أو الصين، إلا أنهم أفضل علماً وثقافة - أكثر من ثلث عدد كليات وجامعات العالم موجودة في أمريكا - وأقل إصابة بالشيخوخة السريعة والانكماش والتضاؤل الوشيك من أوروبا أو اليابان أو روسيا(80). كما تحتفظ الولايات المتحدة أيضاً بالعديد من مزايا وفوائد قوتها الناعمة، مثل جاذبية ثقافتها الشعبية ونظامها السياسي والاستخدام العالمي للغتها ولموقعها المهيمن في المؤسسات السياسية والفنية والاقتصادية والدولية(81).

ومع ذلك فإن العنصر الأكثر أهمية في قوة أمريكا المحتملة أو الكامنة هو قوة اقتصادها؛ ففي عبارات مطلقة، يمكن القول إن الولايات المتحدة الآن

(79) العبارة المقتطفة هذه قالها جورج واشنطن في خطابه الوداعي عام 1796، كما وردت في كتاب Ruhl J. Bartlett, *The Record of American Diplomacy* (New York: Alfred A. Knopf, 1964), p. 87، وتستفيد الولايات المتحدة أيضاً من حقيقة مفادها أن معظم الدول الأخرى التي تحاول تكديس قوة مهمة سرعان ما تجد نفسها في وضع توازنها فيه جاراتها من الدول التي قد تهددها قبل أن تصبح قوية بما يكفي لتتحدى الولايات المتحدة. William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," *International Security* 24 (Summer 1999): 28 - 31.

(80) Thomas L. Friedman, *The World Is Flat, A Brief History of the Twenty-First Century* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005), quoting Alan Goodman on higher education, p. 224. "في المناطق خارج الولايات المتحدة يبدو عدد سكان البلدان المتقدمة في أوجه الآن، وبحلول أوائل العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين وبافتراض أن نسبة الإنجاب لن تتغير فسوف ينخفض عددهم بمعدل مليون نسمة في العام، وبحلول أواخر العقد الثالث من القرن بمعدل ثلاثة ملايين نسمة بالعام، وفي أربعينيات القرن بمعدل يزيد عن خمسة ملايين في العام". Peter G. Peterson, "Riding for a Fall," *Foreign Affairs* 83 (September / October 2004): 124.

(81) Joseph S. Nye, Jr., The Decline of America's Soft Power, *Foreign Affairs* 83 (May / June 2004): 16 - 20.

أكثر غنى من أي وقت مضى، وبعبارات نسبية فإن حصتها من الناتج العالمي تظل نصف ما كانت عليه في الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية مباشرة، ومع ذلك فإن الموقع القيادي للولايات المتحدة لا يزال قوياً[82]. ومن جهة أخرى فإن كلاً من حجم الاقتصاد من حيث قياسه بالناتج المحلي الإجمالي وكذلك الإنفاق على البحوث والتطوير يعادل تقريباً ضعف اقتصاد وإنفاق اليابان التي تشكل أقرب منافس لها[83]. والواقع أن الولايات المتحدة في مطلع القرن الحادي والعشرين والتي تبلغ معدلات إنفاقها على البحوث والتطوير رقماً يساوي ما تنفقه أقرب سبع دول تلي الولايات المتحدة في ثروتها مجتمعة، لا تزال توسع موقعها القيادي في الابتكار وتطبيق التكنولوجيا الجديدة[84]. وهي تطبع وتنشر ثلث ما ينتجه العالم من بحوث علمية وتسجل براءات اختراع تعادل نصف ما يسجله العالم وتزود نحو ثلث خدمات العالم للتكنولوجيا الفائقة[85]. والاقتصاد الأمريكي المهيأ ليكسب من العولمة، يصنف دوماً على أنه بين أفضل ثلاثة اقتصادات تنافسية في العالم وهو لغاية الآن أكبر هذه الاقتصادات[86].

وعندما يوجه المرء اهتمامه إلى أدوات فن إدارة الحكم والبلاد، تبدو القوة المطلقة والقوة النسبية للولايات المتحدة الأكثر هيمنة ـ وبخاصة القوة العسكرية؛ فالدولة تنفق على قواتها العسكرية أكثر مما ينفقه منافسوها الأقوياء

(82) حصة الولايات المتحدة من الناتج العالمي هي 22 في المئة. Davis H. Levey and Stuart S. Brown, "The Overstretch Myth," *Foreign Affairs* 84 (March / April 2005): 7.

(83) GDP: Brooks and Wohlforth, "American Primacy in Perspective," p. 22; R & D: Adam Segal, "Is America Losing Its Edge?" *Foreign Affairs* 83 (November / December 2004): 3.

(84) R&D: Brooks and Wohlforth, "American Primacy in Perspective," p. 23; quote from Levey and Brown, "The Overstretch Myth," p. 2.

(85) Papers and Patents, Friedman, *The World Is Flat*, pp. 269 - 270; Services: Segal "Losing Its Edge?", p. 3.

(86) Lieber, *The American Era*, p. 17.

مجتمعين، بل إن بعض المحللين يقولون إن معدل الإنفاق الدفاعي الأمريكي يعادل إنفاق باقي الدول في العالم مجتمعة[87]. وقد تبينت بجلاء الهيمنة الأمريكية في الحرب التقليدية مؤخراً في كوسوفو وفي أفغانستان ومرتين في العراق، وذلك بنمط صار الآن مألوفاً: هجمات جوية بالغة الدقة في التدمير، مصحوبة أو متبوعة بهجوم بري عظيم السرعة عند اللزوم، نتج عنه نصر على أرض المعركة في غضون بضعة شهور وخسائر محدودة[88]. غير أن الأدوات الأخرى لقوة إدارة الحكم أقل هيمنة من الأداة العسكرية لكن الجمع بين الأدوات التي تملكها الولايات المتحدة يشكل نخيرة لا نظير لها من القوة القابلة للتطبيق. والواقع أن حشد القيادة الأمريكية عبر طيف القوة الكامنة وكذلك القوة المعبأة، هو الذي يشكل بمجموعه هذه الهيمنة التي تدعو للإعجاب. باختصار يمكن القول إنه "لا يوجد منافس للولايات المتحدة في أي بعد من الأبعاد المهمة للقوة"[89]. فهي المهيمن بكل المقاييس: عسكرياً واقتصادياً وتكنولوجياً ودبلوماسياً وثقافياً وحتى لغوياً .."[90].

ولكن يوجد عدد من المحاذير لهذه الهيمنة يحسن بالخبراء الاستراتيجيين أن ينتبهوا لها. أولاً، برغم أن الجغرافيا الأمريكية لم تتغير فقد

---

(87) Lieber, *The American Era*, p. 17. وانظر الفصل السادس للاطلاع على توصيف كامل لهذه القدرات العسكرية.

(88) حرب الخليج عام 1991 (حيث اتبع القصف الجوي لمدة شهر كامل بنصر بري تحقق في 100 ساعة، وخسارة 382 من الارواح)؛ حرب كوسوفو عام 1999 (حيث القوة الجوية وحدها نفذت العمل في شهرين دون خسارة رجل واحد في عمل قتالي) ؛ حرب افغانستان عام 2001 (حيث شاركت القوات الخاصة الأمريكية إلى جانب قوات التحالف الشمالي لإلحاق الهزيمة بطالبان وكانت التكلفة 69 قتيلاً فقط) ؛ وحرب العراق عام 2003 (حيث قضت الهجمات الجوية والبرية معاً على القوة العسكرية العراقية في ثلاثة أسابيع وخسارة 139 جندياً فقط).
Lieber, *The American Era*, p. 22, and Thomas E. Ricks, "Where Does Iraq Stand Among U.S. Wars?" *Washington Post* (May 31, 2004): A 16.

(89) Brooks and Wohlforth, "American Primacy in Perspective", p. 23.

(90) Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited," *The National Interest* 70 (Winter 2002/ 03): 7.

أثبتت أحداث 9/11 أن التكنولوجيا قد أضعفت إن لم تكن قد أزالت نهائياً تلك الخاصية لمناعة الموقع. ثانياً، ومع أن الولايات المتحدة لا تزال تملك مخزوناً مهماً من الثروات الطبيعية، فإن تقدمها الباهت الذي يفتقر إلى البريق في مجال الحفاظ على الطاقة منذ منتصف الثمانينيات يجبرها على استيراد أكثر من نصف كمية النفط الذي تستهلكه، وهذا ما يعرض البلاد لصدمات في الأسعار وفي التوريد قد تبلغ درجة كبيرة[91]. أما ثالثاً، إن الروح المعادية لأمريكا والناتجة عن مشاعر سخط وغضب إزاء الوضع النسبي للولايات المتحدة والطريقة التي اختارت بها إدارة الرئيس بوش الابن استخدام قوتها الصلبة، قد أضعفت كثيراً من قوة البلاد الناعمة، وهذا تذكير آخر بأن الأدوات، حتى أكثرها قوة، لا يمكن الاعتماد عليها لشراء النفوذ. وأخيراً، لقد أثبتت التجربة العسكرية الأمريكية في العراق أنها بعيدة كل البعد عن حل المشكلات التي يسببها التمرد والإرهاب مهما كانت قوية التأثير في الحروب التقليدية.

غير أن التحذيرات الأكثر خطورة بخصوص القوة الأمريكية ذات صلة باستدامتها وعلى وجه الخصوص في مستقبل التنافسية الاقتصادية للولايات المتحدة. وكما تبين مؤخراً، لم يفعل الازدهار الاقتصادي الذي شهدته البلاد في أواخر التسعينيات شيئاً لتحسين معدلات الادخار الشخصي للأسر الأمريكية، التي انخفضت من مستويات تاريخية تراوحت من 7 ـ 10 في المئة من الدخل القابل للتصرف إلى 5 في المئة في أواسط التسعينيات و2 في المئة في أوائل العقد الأول من الألفية الجديدة إلى معدل سلبي في منتصف العقد[92]. ومع أن معدل ادخار الشركات كان عالياً، إلا أن العائد للعجز الهائل في

(91) يعد انخفاض استخدام النفط في التدفئة وتوليد الطاقة، وبعد أن ثبت معدل استخدامه الصناعي، تأتي الزيادة في استخدام النفط من النقل والملام في ذلك هو المعايير الهشة لاقتصاد الوقود. James Fallows, "Countdown to a Meltdown," *Atlantic* Monthly 296 (July / August 2005) pp. 56 - 57.

(92) Robert J. Samuelson, "A Nation of Big Spenders," *Washington Post* (August 17,

الميزانية الفدرالية في ظل إدارة الرئيس جورج دبليو بوش قد امتص ثلاثة أرباع الادخارات الخاصة في الاقتصاد، وخفضت معدلات الادخار الوطني الإجمالي إلى مجرد 3.1 في المئة من الدخل القومي[(93)]. وحقيقة الأمر أن الميزانية الفدرالية انتقلت من فائض قدرة 1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2000، إلى عجز بلغ 5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. والفائض الذي كان متوقعاً أن يبلغ 6.5 تريليونات دولار حتى عام 2011، قد أصبح عجزاً متوقعاً قدره 3 تريليونات دولار[(94)]. والسبب في هذه العجوزات المتجددة يعود إلى التباطؤ الاقتصادي في السنوات الأولى من إدارة الرئيس بوش من جهة، وإلى ازدياد الإنفاق الفدرالي الذي بلغ 33 في المئة منذ عام 2001، على الأمن وعلى تقديم الإعانات والإنفاق الاستنسابي المحلي من جهة أخرى[(95)]. لكن أكبر سبب يمكن التحكم به والذي قد يكون مسؤولاً عن نحو 36 إلى 48 في المئة من العجز، يتمثل في التخفيضات الضريبية الحاصلة خمس مرات منذ العام 2001، والتي بلغ مجموعها نحو تريليوني دولار على مدى عشر سنين[(96)]. فقد تسببت هذه التخفيضات في دفع العائدات الفدرالية نحو الأسفل لتصل إلى 16 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي وهو معدل دون معدلات 17.5 ـ 20 في المئة التي كانت

2005): A 13; Sebastian Mallaby, "Do Seniors Need Saving?" *Washington Post* (October 31, 2005), A 19; Nell Henderson, "Katrina Contributes To Drop In Spending," *Washington Post* (October 1, 2005): A8.

(93) Menzie D. Chinn, *Getting Serious About the Twin Deficits*, Special Report # 10 (New York, Council on Foreign Relations, September 2005), p. 19; Lawrence H. Summers, "America Overdrawn," *Foreign Policy* 143 (July / August 2004): 47.

(94) Chinn, *Getting Serious*, p. 7; Jonathan Weisman, "The Tax-Cut Pendulum and the Pit," *Washington Post* (October 8, 2004): A1, A10.

(95) Sebastian Mallaby, "A Time for McCain", *Washington Post* (October 3, 2005) A 17.

(96) وقع الرئيس بوش منذ عام 2001 على تخفيضات في الضرائب بمبلغ 1.35 تريليون دولار، و42 مليار دولار، و350 مليار دولار، و146 مليار دولار، و143 مليار دولار على مدى عشر سنين". Jonathan Wiesman, "President Signs Corporate Tax Legislation," *Washington Post* (October 23, 2004): A 10.

نحو 36 في المئة من جدول (Wiesman) المستند إلى CBO؛ و48 في المئة من دراسة (CBO) التي استشهد بها (Fallows) في "Countdown to Meltdown", p. 53.

سائدة منذ الخمسينيات وتركت البلاد تعاني عجزاً هيكلياً مزمناً[97].

عندما تنفق الحكومة الفدرالية أكثر مما تحصّل من ضرائب وغيرها من الإيرادات - وهذا هو تعريف العجز - فإن الفرق بين الاثنين يجب أن يقترض. وحيث إن الأمريكيين لا يدخرون إلا قليلاً جداً، فإن هذا الاقتراض يأتي من خارج البلاد بصورة رئيسية. والاقتراض بهدف تمويل العجز جزء من تدفق كبير جداً لرأس المال يرتبط بعجزين آخرين ينبغي على الاستراتيجيين أن يقلقوا بشأنهما وهما العجز التجاري والعجز في الحساب الجاري، وبسبب المعدلات العليا للنمو (وبالتالي ازدياد الطلب على البضائع والخدمات) التي هي أعلى من شركائها التجاريين، فإن الولايات المتحدة تستهلك أكثر مما تنتج وتستورد أكثر مما تصدر[98]. ومن هنا نجد الولايات المتحدة تملك الآن عجزاً تجارياً يقترب من 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي والذي يعتبر للآن أعلى عجز تجاري شهدته أي دولة صناعية كبرى في العصر الحديث، كما إن العجز في حسابها الجاري الذي وصل إلى 7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005، هو أيضاً غير مسبوق في بلد اقتصاده كبير[99]. لكن هذا الاقتراض من الخارج يستخدم حالياً، ليس في سبيل تمويل استثمارات تقوم بها شركات أمريكية. يكون من شأنه زيادة الإنتاجية أو إنتاج صادرات تباع خارج البلاد كما فعلت أمريكا في عقد

(97) Wiesman, "Corporate Tax Legislation," and Fallows, "Countdown to Meltdown", p. 53. ومن الجدير بالتذكر أن هذه المستويات في الضرائب لم يشهدها أحد من ما قبل تطبيق برامج الرفاه للمجتمع العظيم والرعاية الصحية والمساعدات الطبية التي عمل الجمهوريون على توسيع منافعها باهظة الكلفة من خلال إعانة وصف الدواء.

(98) تعود أسباب العجز التجاري الناجم، إلى العجز في الميزانية الفدرالية ذلك أن تخفيضات الضرائب والإنفاق الحكومي تحفز الاستهلاك فتمتص المستوردات، بينما يرفع الاقتراض الفدرالي أسعار الفائدة ويرفع من قيمة الدولار، ما يجعل الصادرات باهظة الثمن وعسير بيعها في الخارج Clinn, *Getting Serious*, pp. 7 - 8.

(99) Paul Blustein, "Foreign Investment's Flip Side," *Washington Post* (February 25, 2005), A1, A18, Bred Setser, and Nourrel Roubini, "How Scary Is the Deficit?" *Foreign Affairs* 84 (July / August 2005): 194.

التسعينيات، بل يستخدم للاستهلاك؛ فقد لوحظ أن الإنفاق على البضائع الاستهلاكية والإسكان قفز من مستوى ثلثي الناتج المحلي الإجمالي إلى ثلاثة أرباع، بينما هبطت الاستثمارات المباشرة الأجنبية في المعامل والتجهيزات الأمريكية هبوطاً شديداً لصالح الإقدام على شراء الأسهم[(100)].

وعندما نجد معدلات في اقتراض الولايات المتحدة من الخارج تزداد 3 تريليونات دولار كل عام ـ 8 مليارات دولار في كل يوم عمل ـ لا نستغرب إن وجدنا أن نسبة إجمالي ديون الولايات المتحدة الخارجية ترتفع ارتفاعاً صاروخياً من 18 في المئة عام 1990، إلى 45 في المئة عام 2005[(101)]. والحق يقال إن الأجانب يحتفظون بأصول مالية أمريكية بقيمة 1.8 تريليون دولار، وهو مبلغ يعادل ثلاثة أرباع الناتج المحلي الإجمالي لسنة واحدة، وعندما تكون الأصول الأجنبية بيد الأمريكيين صفراً، يصبح صافي الوضع الاستثماري الدولي للبلد معادلاً 3 تريليونات دولار سالباً، وهو ربع الناتج المحلي الإجمالي[(102)]. ومع أن الولايات المتحدة كانت على مدى عشرين عاماً أكبر مدين في العالم، إلا أن هذا النمو السريع جداً للدين الخارجي لا يمكن له إلا أن يضعف الرافعة الاقتصادية للبلد. إضافة إلى ذلك، فإن القسم الأكبر من هذا الدين هو على شكل عملة أمريكية وسندات خزينة تحتفظ بها نحو 10 مصارف معظمها مصارف مركزية آسيوية جمعت وحدها في عام 2004، نحو 355.3 مليار دولار من هذه الديون وبالتالي موّلت ما يقرب من مجموع العجز الفدرالي البالغ 369.4 مليار دولار لذاك العام[(103)]. تستخدم البلدان الآسيوية تدفقات الدولار الناتجة عن مبيع صادراتها لشراء صكوك الخزينة

(100) Paul Blustein, "Foreign Investment's Flip Side."

(101) C. Fred Bergsten, "What's a Treasury Secretary to Do?" *Washington Post* (June 26, 2006) A21; Kempe, "A Question of Clout."

(102) Levey and Brown, "The Overstretch Myth", p. 3.

(103) Chinn, *Getting Serious*, pp. 8 - 9.

لأنها تريد أن تجتنب حصول التبعات العادية للفائض التجاري: وهو ارتفاع في قيمة عملتها، قد يسهم في تصحيح اختلال التوازن التجاري، لكنها من خلال عملها هذا تهدد التوظيف في صناعاتها التصديرية[104]. وبالطبع يأتي التوظيف الآسيوي على حساب الأعمال التصنيعية في الولايات المتحدة التي انخفضت بمعدل 16 في المئة منذ عام 2001[105]. لكن النتيجة الأكثر خطورة لهذا التكوين في الديون الأمريكية في أياد أجنبية تتمثل في نوع جديد من الضعف الاقتصادي الأمريكي.

يدرك الاقتصاديون عموماً أن هذا الوضع الحالي لا يمكن أن يدوم، وأن الأجانب لن يواصلوا إلى ما لا نهاية تكديس ديون أمريكية بهذه المعدلات[106]. لكن السؤال الوحيد الذي يمكن طرحه بهذا الصدد هو ما إذا كان تعديل هذا الوضع سيكون آجلاً أم عاجلاً، وما إذا كان قدومه هذا سيكون صعباً قاسياً أم ليناً ناعماً؟ فأولئك الذين يتوقعون الأخيرة يقولون إن جميع اللاعبين "لديهم أسباب معقولة ليفضلوا تعديلاً منظماً" قد يكون "غير سار" ولكن ليس كارثياً، وبالرغم من كل شيء "إن اقتصاداً أمريكياً منهاراً سوف يلحق ضرراً بالغاً وغير مقبول لسائر دول العالم"[107]. وبشكل أساسي يعود سبب تدفق رؤوس الأموال إلى الولايات المتحدة إلى ما أسماه رئيس بنك الاحتياطي الفدرالي بين برنانكيه (Ben Bernanke) "تخمة الادخار العالمي" مضافاً إليها جاذبية

(104) Setser and Roubini, "How Scary Is the Deficit,"; Fallows, "Countdown to a Meltdown," p. 54, 56.

(105) Chinn, *Getting Serious*, p. 12.

(106) انظر على سبيل المثال توصيات بيرغستون (Bergsten) من أجل جهد دولي كبير بقيادة الولايات المتحدة للتعاطي مع الموقف المالي الدولي المحفوف بالمخاطر للولايات المتحدة من خلال اتفاق يشبه اتفاق سميث سونيان (Smith sonian) لعام 1971، أو اتفاق بلازا (Plaza) لعام 1985، في مقالة "What's a Treasury Secretary to Do?"

(107) Orderly adjustment: Levey and Brown's Reply in Setser and Roubini, "How Scary Is the Deficit?" p. 199; Unpleasant: Levey and Brown. "the Overstretch Myth," p. 6; collapsing U.S. economy: Mead, "Sticky Power," p. 52.

الولايات المتحدة في كونها مكاناً صالحاً للإقراض[108]. ومن هنا يمكن القول:

> من الخطأ اعتبار الإقراض مساوياً لفقدان القوة ... وعلى الرغم من وضعها كبلد مدين، إلا أن الولايات المتحدة تتمتع بحيوية قل نظيرها ونفوذ متجذر في نمو سريع للإنتاجية قائم على الابتكار على جبهة التكنولوجيا. وهي في الآن نفسه تأخذ وضع "الشاري ذي الملاذ الأخير" والمصدر الأول لنقل التكنولوجيا والمرتكز النقدي العالمي - المهيمن الكلاسيكي الذي يقدم "البضائع العامة" المهمة[109].
>
> ومن هنا فإن دور الدولار في كونه المعيار النقدي العالمي لن يتهدد وذاك الخطر على الاستقرار المالي للولايات المتحدة والذي سببه تلك المطالب الأجنبية الكبيرة هو موضع مبالغة ... وإذا كانت شهوة العالم للأموال والأصول الأمريكية تعني شيئاً فهي تعزز وتوطد الهيمنة الأمريكية ولا تحط من قدرها[110].

ومع ذلك يشير أولئك الذين يخشون هذا الضعف الجديد قائلين "إن القوة الاقتصادية تذهب عادة إلى الدائنين وليس المدينين"[111]. أضف إلى ذلك أن هذا الوضع الحالي هو في أساسه غير مستقر ولا سيما أن المصارف المركزية الآسيوية منذ الآن ترى تمويل العجز الأمريكي عبئاً عليها ولا تريد سوى أن تبطئ شراءها للدولار لتسبب انخفاضاً حاداً في قيمة

(108) Quoted in "The Great Thrift Shift: A Survey of the World's Economy," *Economist* (September 24, 2005): 3.

(109) Levey and Brown's Reply in Setser and Roubini, "How Scary Is the Deficit?" p. 200.

(110) Levey and Brown's, "The Overstretch Myth," pp. 2 - 3.

(111) في الوقت الذي نجد فيه الولايات المتحدة تجوب أنحاء العالم كافة بحثاً عن أي ادخارات احتياطية تأخذها لتمول بها عجوزاتها الضخمة، نجد الصين تجوب العالم أيضاً بحثاً عن أماكن جديدة تستثمر فيها فائض مدخراتها". Setser and Roubini, 'How Scary Is the Deficit?' p. 197. وأما العجز في الحساب الجاري فيبدو أنه ذات الاستدامة ولا سيما أن مدفوعات الفوائد إلى الأجانب تزيد من هذا العجز والدين.

العملة وارتفاعاً حاداً في أسعار الفائدة (في حين يحاول المصرف الاحتياطي الفدرالي إبقاء العائدات عالية جداً ليضمن استمرار الإقراض الخارجي)(112). غير أن المقترضين الأجانب قد يقررون إغراق سوق الأسهم والسندات الأمريكية إذا ما واجهتهم خسائر هائلة في أسعار الصرف جراء انخفاض قيمة الدولار، هذا ما قد يسبب أزمة مالية تؤدي إلى مزيد من ارتفاع أسعار الفائدة، فتكون النتيجة كساداً اقتصادياً عالمياً حاداً - أو باختصار "حالة انصهار"(113). كما وصفها وزير الخزانة الأسبق لاري سامرز، حين قال:

> البلدان التي تحتفظ بالعملة وبالأسهم والسندات الأمريكية في مصارفها، تملك بيديها أيضاً ازدهار الولايات المتحدة. ربما يسبب هذا القول بعض الإزعاج للأمريكيين ... الذين خرجوا أخيراً من توازن الرعب العسكري إبان الحرب الباردة، وعلى الولايات المتحدة ألا تأخذ باستخفاف تلك النسخة الجديدة للتدمير المتبادل المضمون إذا أمكن اجتناب ذلك(114).

وسواء "أصبح رفض المستثمرين الدوليين دعم السياسات المالية الأمريكية التي خرجت عن السيطرة هو الحدث المهم في ولاية الرئيس بوش الثانية" أم لا، كما حذر عميد كلية الإدارة في جامعة يال، فإن المستقبل الأبعد يحمل في طياته تحديات أكثر خطورة للقوة الاقتصادية الأمريكية(115). والعديد من هذه التحديات له علاقة باستمرار وتزايد الفجوة الحالية بين الإيرادات والنفقات. وأول هذه التحديات، نفقات الحرب على الإرهاب بما في

(112) Setser and Roubini, 'How Scary Is the Deficit?' p. 196.
(113) Chinn, *Getting Serious*, p. 23 - 25; Fallows, 'Countdown to a Meltdown.'
(114) Summers, 'America Overdrawn,' p. 48.
(115) Jeffrey E. Garten, 'The Global Economic Challenge,' *Foreign Affairs* 84 (January / February 2005): 41.

ذلك استمرار عمليات تثبيت الاستقرار في العراق وأفغانستان والتي تبلغ حالياً ما لا يقل عن مليار دولار في الأسبوع الواحد، وتكاليف الحصول على الأسلحة التي من المتوقع أن ترتفع لتصل إلى نحو 100 مليار دولار في العام مع انتهاء هذا العقد من السنين، وكذلك التكاليف المرتفعة جداً لأمن الوطن بما في ذلك المساعدات التي تدفع إلى المستجيبين الأوائل وتحسينات في الصحة العامة وإجراءات أمن الحدود بمبالغ تصل إلى عشرات مليارات الدولارات لكل واحدة[116]. وثانياً، وربما هو التحدي المخيف المتمثل بالمطالب الضمنية غير الممولة للاستحقاقات المخصصة وفق القانون الراهن للمتقاعدين، والتي تضمّن آخر تقرير وضعته وزارة الخزانة بهذا الصدد تقديرات له تصل إلى مبلغ إجمالي قدره 45 تريليون دولار - أي ما يعادل قيمة الناتج الوطني لمدة سنتين ونصف[117] - ونتيجة لذلك يمكن القول إن:

تكملة الصعوبات الاقتصادية الأمريكية

> الولايات المتحدة ولأول مرة منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية تواجه مستقبلاً تشهد به كل فئة من فئات الإنفاق نمواً يعادل في سرعته، أو تزيد سرعته عن نمو الاقتصاد لسنوات عديدة مقبلة، وهذا يعني ليس ارتفاع المعاشات وتعويضات الرعاية الصحية للمتقاعدين من "أطفال جيل ارتفاع معدل الولادات بعد الحرب العالمية الثانية"، أو ازدياد مدفوعات الفوائد حيث ترتفع العجوزات في الميزانية وأسعار الفائدة فحسب، بل وأيضاً الإنفاق من المخصصات والإنفاق "الاستنسابي" من أجل الدفاع الوطني والمساعدات الخارجية والبرامج المحلية لأمن الوطن[118].

(116) Peterson, "Riding for a Fall," pp. 112 - 116.

(117) Niall Ferguson and Laurence J. Kotlikoff, "Going Critical, American Power and the Consequences of Fiscal overstretch," *National Interest* 73 (Fall, 2003): 23.

(118) Peterson, "Riding for a Fall", 117

والواقع أنه من الممكن إيجاد المبررات لشبح "الامتداد الإمبريالي" الذي كان في صميم جدال الرافضين في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، وسيجد ما يسوغه في العقدين الثاني والثالث من القرن الواحد والعشرين، وكذلك تبعات عاصفة مالية كاملة لإيرادات ضعيفة جداً وديون موروثة وتكاليف الأمن وعلى وجه الخصوص الإنفاق الخاص بالشيخوخة في أمريكا؛ فإذا كان الأمر كذلك، فإن تدهور وسقوط الإمبراطورية غير المعلنة لأمريكا لن يكون سببه الإرهابيون الواقفون عند البوابة ولا الأنظمة المارقة التي ترعى هؤلاء الإرهابيين فحسب، بل تلك الأزمة المالية لدولة الرفاه"(119).

ومن جهة أخرى قد يمكن اجتناب هذه السيناريوهات الكئيبة بنمو أكبر من المعتاد لهذا الاقتصاد الأمريكي القائم على المعلومات والمتجه نحو العولمة. ولكن هنا أيضاً يجد العديد من المراقبين "أزمة هائلة" في الأساس التكنولوجي قد يؤدي بأمريكا إلى أن "تخسر تفوقها". وإحدى هذه المشكلات خفض الإنفاق على البحوث والتطوير ولا سيما أن أعمال البحوث والتطوير التي تتم بتمويل فدرالي قد انخفضت بفعل الضغوط المالية فانتقلت من البحوث الأساسية إلى مكافحة الإرهاب والدفاع والقضاء، كما إن الإنفاق على البحوث والتطوير العسكري قد بات يعاني من جراء الإنفاق على شراء الأسلحة، والصناعة المحلية (التي لا تنفق أكثر من 10 في المئة من الأموال المخصصة لبرامج البحوث والتطوير على البحوث الأساسية) تواصل تخفيضاتها لبرامج البحوث التطوير من 1 في المئة إلى 5 في المئة سنوياً، كما فعلت في أوائل العقد الأول من الألفية الجديدة(120). وأما المشكلة الثانية، فتتمثل في انخفاض مستمر في أعداد الأشخاص المؤهلين للنهوض ببرامج البحوث والتطوير في التكنولوجيا الفائقة، في وقت تحتاج فيه الصناعة إلى

(119) Ferguson and Kotlikoff, "Going Critical," p. 31.
(120) Segal, "Is America Losing Its Edge?" pp. 3 - 4.

المزيد منهم؛ فالمدارس العامة في أمريكا لا تشجع الطلبة ولا تعدهم لدخول المهن المعتمدة على التكنولوجيا: فمثلاً 7 في المئة فقط من طلاب الصف الثامن في الولايات المتحدة سجلوا علامات عالية في مستوى الرياضيات المتقدم جداً حسب ما ورد في دراسة دولية حديثة، مقارنة مع 38 في المئة و44 في المئة في تايوان وسنغافورة على التوالي. إضافة إلى ذلك، فإن نحو ثلثي المعلمين الأمريكيين لمادتي الرياضيات والعلوم سوف يتقاعدون عن العمل مع حلول عام 2010، لكن أعداد الأمريكيين الذين يحصلون على درجات علمية في العلوم الأساسية بالكليات قد يشهد انخفاضاً من الترتيب الثالث في العالم عام 1970، إلى الترتيب السابع عشر، كما إن انتساب الطلبة إلى الدراسات العليا في العلوم والهندسة قد وصل ذروته عام 1993[121]. يضاف إلى ذلك أن الحفاظ على نسبة 38 في المئة من مجموع شهادات الدكتوراة بالعلوم والهندسة داخل الولايات المتحدة لأشخاص من جنسيات مختلفة، سيكون أمراً عسيراً بالنظر إلى ضغوط القيود التي فرضت على منح الفيزا للأجانب لأسباب تتعلق بالإرهاب ومعاداة أمريكا وتزايد فرص العمل في بلدانهم الأصلية. وإن "لم يتخذ إجراء معين في هذا الصدد لتتغير هذه التوجهات فقد نصل إلى عام 2020، ونجد قدرة المؤسسات البحثية والتعليمية في الولايات المتحدة على التجدد قد دمرت وتفوّقها قد ضاع وذهب إلى بقاع أخرى في العالم."[122] كما أشار المجلس الوطني للعلوم في تقريره عام 2004؛ في غضون ذلك يلاحظ أن انتشار أشكال السوق في التنظيم الاقتصادي مترافقة مع خبرة تكنولوجية منتقلة إلى الخارج ضمن الأعمال الاعتيادية للشركات الأمريكية التي تدخل في شراكات مع شركات أجنبية أو جامعات أو الاتحادات بين الحكومات والصناعة، قد بدأ يؤسس مراكز للابتكارات في أنحاء مختلفة من العالم سوف تشكل

(121) Data above from Friedman, "The Quiet Crisis," Chapter 7 in *The World Is Flat*, pp. 250 - 275.

(122) Quoted in Friedman, *The World Is Flat*, P. 258.

تحدياً متزايداً لقيادة الولايات المتحدة للعلوم والتكنولوجيا في السنوات القادمة[123].

الثروة المطلقة والقوة النسبية

ليس عسيراً التفكير بسياسات من شأنها الإقلال من هذه الأخطار وتقوية القوة الكامنة للولايات المتحدة[124]، ولا سيما أن وراء هذه السياسات جميعاً فكرة أساسية ستكون دوماً المفتاح لزيادة الثروة والقوة الأمريكية المطلقة، أي تحويل الموارد من الاستهلاك إلى الادخار، ومن الإنفاق إلى الاستثمار، ومن "الآن" إلى "في ما بعد". ولكن إذا كان الهدف هو المحافظة على القوة النسبية للولايات المتحدة أو زيادتها، فهنا نجد الخبير الاستراتيجي سرعان ما يصطدم بالمعضلة. وحيث إن ثمة طرقاً مختلفة يجري من خلالها تنظيم الحياة الاقتصادية والسياسية الدولية، وهي طرق تبدو أكثر اختلافاً في عالمنا المعاصر عما كانت عليه في أي وقت مضى، فإن ثمة توتراً متزايداً أيضاً بين الخطوات اللازمة لبناء الاقتصادات التي هي أساس القوة المطلقة والخطوات اللازمة لزيادة القوة النسبية، وهو صراع بين مكاسب متبادلة ومكاسب تنافسية[125]. وهذا يعني بعبارات صريحة ومباشرة أنه من العسير جداً في عالم اليوم على أية دولة أن تزيد من ثروتها الخاصة من دون أن تسهم في الوقت عينه في زيادة ثروة بلدان أخرى وبالتالي قوتها. ومن العسير جداً

(123) Segal, "Is America Losing Its Edge?" pp. 4 - 6.

(124) انظر الفصل التاسع من أجل المزيد من البحث والتوصيات.

(125) انظر: Moran, *American Economic Policy*, pp. 42 - 43؛ "وحتى لو كانت سياسات الاقتصاديات الكبرى في حالة توازن على المدى الطويل، وحتى لو كانت الشركات الأمريكية والعمال تعمل بأقصى فاعليتها وأعلى ابتكاراتها (مدعومة بتدفقات استثمارية قوية في المعامل والمعدات والتعليم والتدريب) فسوف تستمر عولمة القاعدة الصناعية الأمريكية." " ... وقد أدى هذا الأمر إلى مشكلة مؤلمة بين الفاعلية وبين العمل لتحقيق الاكتفاء الذاتي ... فالطريق عبر تحقيق الاكتفاء الذاتي ليس مكلفاً فحسب، بل هو أيضاً يؤدي سريعاً إلى التدني والتراجع الاقتصادي والتكنولوجي وبالتالي السياسي".

أيضاً أن تحصل زيادة في ثروة أمة من دون أن يزداد ضعفها الاقتصادي وبالتالي زيادة الخطر الذي تمثله قوة أمم أخرى.

فإذا كان تكديس القوة هو العامل الرئيسي المحفز في السياسة الدولية، فإن تكديس الثروة يعطي دينامية مماثلة للنظام الاقتصادي الدولي. ولكن يوجد هنا اختلاف مهم واحد على الأقل؛ ففي فوضى السياسة الدولية كما لاحظنا ذلك في الفصل الثاني، تنزع القوة لأن تكون تنافسية كلياً في طبيعتها، وحيث إن الصراع يتعلق بالقوة النسبية، فهو في نظر أساتذة العلوم السياسية لعبة محصلتها الصفر، حيث تكون مكاسب لاعب معين خسائر لاعب آخر. والعلاقات الاقتصادية متباينة من حيث إنها تتضمن أيضاً عناصر قوية للتعاون والمنافسة معاً. هذا وقد أدرك التفكير الاقتصادي العام منذ وفاة الماركنتيلية، فاعلية بناء الثروة من خلال مكاسب تبادلية. كما توضح نظرية الفائدة المقارنة أن التجارة الحرة بين الدول مفيدة للجميع وذلك لكونها تمكّن كل دولة من التخصص في المهام الاقتصادية القادرة على فعلها بأقوى فاعلية، وهذه نتيجة ثبتت صحتها عملياً خلال العقود الماضية من السنين حيث تزايدت ثروة العالم زيادة مطردة عبر التجارة الدولية. وكما أشرنا آنفاً في الفصل الثاني، تعمل الشركات هذه الأيام على القيام بترتيبات تسويقية وإنتاجية متعددة الجنسيات تجعل التبادل والتعاون والعمل الفريقي أكثر أهمية. والنتيجة هي استخدام أكثر فاعلية لثروات العالم ومزيد من الثروة العالمية.

غير أن هذا التعاون الاقتصادي الدولي المكثف، لا يعفي خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية من الاهتمام بالقوة النسبية لبلادهم في عالم من الدول ذات السيادة لا يزال يشهد الفوضى. وحتى لو كانت الاقتصادات الوطنية كلها والتجارة بين الدول حرة بالتمام والكمال، فإنه من المهم سياسياً معرفة أيها أكثر تقدماً اقتصادياً، ذلك أن التغيرات في الموقف الاقتصادي النسبي للدول يؤثر في ميزان القوى في ما بينها. والاقتصادات الوطنية كما هي تكون عادة منظمة وفق خطوط متفاوتة جداً، بعضها يعطي فوائد تنافسية

قوية لمنتجات بلدانها دولياً. إضافة إلى ذلك قد تتبنى الدول عن قصد ممارسات اقتصادية ضارة للغير فتدخل في نوع من المنافسة الجيواقتصادية مستخدمة العلاقات بين الحكومة والصناعة وغير ذلك من أدوات السياسة الاقتصادية للتكديس فوق ظهر المركب لما فيه منفعة المنتجين المحليين[126].

ولكن على الرغم من هذا التعاون الاقتصادي المكثف، تبدو الفائدة المقارنة ذاتها قد تحولت في الاتجاه المناسب للخصوم. فقد كان ثمة اعتقاد بأن الشيء الذي تكون دولة معينة أكثر فاعلية في إنتاجه، هو أمر متصل مباشرة بعوامل الإنتاج التي وهبها الله لتلك الدولة مثل الموارد الطبيعية التي لا تقبل التغيير بفعل المجتمع والحكومة. لكن تكاليف النقل والمواصلات التي انخفضت كثيراً في الآونة الأخيرة، صارت تعني أن التفاوت والاختلاف بين الدول يكمن في جودة عمالها وجودة التجهيزات التي يعملون عليها. وفي بيئة كهذه، تضع الدولة لنفسها فوائدها المقارنة مع مرور الأيام من خلال تعليم وتدريب قوة عمل أكثر إنتاجية ومن خلال تطوير صناعات التكنولوجيا الفائقة التي بذاتها تخلق الفائدة في السوق[127]. وهكذا نجد أن العولمة قد جعلت الجغرافيا تجمع النقيضين من حيث تعاظم وتناقص الأهمية؛ فالجغرافيا أقل أهمية لأن الموارد الطبيعية التي تتمتع بها الدولة لم تعد وحدها تقرر الإنتاجية والثروة الوطنية، وهي أكثر أهمية لأن التواجد بمكان واحد لكل من رأس المال وحسن إدارة الأعمال والأفكار الخاصة ببيئة تكنولوجية معينة، أمر بالغ الأهمية لتحقيق النجاح في السوق العالمي[128].

إن التعاون الاقتصادي المكثف الذي هو جزء من صميم العولمة، يجعل من العسير جداً على الدول أن تفكر وتتصرف من منطلق كونها دولاً وأن تواصل

(126) Edward Luttwak, From Geopolitics to Geo-Economics, *National Interest* 20 (Summer 1990): 17 - 23.

(127) Robert B. Reich, "Beyond Free Trade," *Foreign Affairs* 61 (Spring 1983), 782.

(128) Segal, "Is America Losing Its Edge?" pp. 2 - 8.

سعيها إلى القوة من قاعدة أنها كيانات متميزة ومستقلة. وعندما تصنع الشركات "الأمريكية" منتجاتها خارج البلاد، وعندما تقوم الشركات الأجنبية بتوظيف وتدريب أعداد كبيرة من العمال الأمريكيين داخل الولايات المتحدة، يصعب على الحكومة أن تعرف من يتعين عليها أن تحمي ومن له الفائدة ومن ليس له الفائدة؛ فالمفهوم العام للاقتصاد الوطني يبدو أنه ينزلق ويتبدد[129]. والأكثر من ذلك، عندما يتوصل رجل السياسة إلى أدوات يستطيع بها التأثير في بلد آخر، فمن المحتمل ألا يجد أداة لا تؤثر تأثيراً قوياً في مواطني بلاده في الوقت عينه. وأخيراً، توجد حالياً تكلفة ذات صلة بالقوة في هذا الاعتماد المتبادل المتنامي في الاقتصاد العالمي، كما توجد حالة من فقدان السيطرة على عناصر الإنتاجية التي قد تثبت أهميتها في التعاطي مع التحديات المستقبلية. وهذا صحيح، ليس في الصناعات الدفاعية فحسب، بل أيضاً في الطاقة وفي مجموعة الشركات المتخصصة بالتكنولوجيا الفائقة التي تعد في صميم الاقتصاد المعاصر[130]. وعلى الرغم من ذلك كله، تبقى القوة السياسية إقليمية الحدود والحكومات الوطنية هي الهيكليات الأعلى للقرار في القسم الأكبر من الأغراض. من أجل ذلك يعد التعاطي مع هذا الخليط من التنافس والتعاون، وهذا التناقض بين حتمية القوة القومية في النظام السياسي الدولي، وهذه العولمة المتنامية في النظام الاقتصادي الدولي واحداً من أشد التحديات صعوبة من دون شك والتي تواجه خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية في القرن الواحد والعشرين.

حين كان وزير العمل السابق روبرت رايش يسأل طلابه في جامعة

(129) The Classic on this point is Robert B. Reich, Todd Hixon, and Ranch Kimball, 'Who Is US?', *Harvard Business Review* (January / February 1990): 53 - 64, but see Ethan B. Kapstein, 'We are US,' *National Interest* 26 (Winter 1991 - 92): 55 - 62 for an opposing view.

(130) للاطلاع على بحث رائع حول فقدان الاستقلالية الأمريكية انظر:
Aaron L. Friedberg, 'The End of Autonomy: The United States After Five Decades,' *Daedalus* 120 (Fall 1991): 69 - 90.

هارفارد عما إذا كانوا يفضلون مستقبلاً يكون فيه الأمريكيون أكثر غنى بمقدار 25 في المئة، بينما يكون اليابانيون (الذين كانوا في ذلك الحين المنافس الاقتصادي الرئيسي) أكثر غنى من الأمريكيين، أم مستقبلاً يكون فيه الأمريكيون أكثر غنى بنسبة 10 في المئة، ومع ذلك في حالة أفضل من اليابانيين؟ كان الطلبة يجيبون مفضلين الخيار الثاني على الرغم من أن هذا الخيار يجعلهم في وضع يخسرون فيه 15 في المئة عن الخيار الأول[131]. وإني أرى أن على الخبير الاستراتيجي في الشؤون الخارجية أن يتخذ موقفاً مماثلاً لسببين، أولهما، موجود على مستوى المصالح. فإذا كانت المصلحة القومية الوحيدة هي الازدهار الاقتصادي، فعليه بالتأكيد أن يختار المكاسب التبادلية المعروفة لإنتاج الثروة الأكبر للجميع. غير أن الدولة يجب أن تدافع أيضاً عن مصالحها في الأمن الطبيعي والحفاظ على القيم وصونها، ومن أجل هذه المصالح يتعين عليها أن تسعى إلى الحفاظ على/وتحسين وضعية قوتها النسبية وبالتالي ثروتها بالنسبة إلى الدول الأخرى. وثانيهما، لكون المكاسب النسبية ذات أهمية، على الرغم من كون استراتيجية المكاسب المتبادلة قد تعمل على زيادة الثروة على المدى القصير، فإن أحد المكاسب النسبية قد يكون على جانب كبير من الأهمية في تأمين الثروة على المدى البعيد. واستراتيجية اقتصادية منفتحة انفتاحاً كاملاً وغير ضارة للآخرين قد يكون من شأنها تحسين الرفاه الاستهلاكي وتنميته للوقت الراهن، لكنها قد تتسبب في العالم الجيواقتصادي في تدهور أوضاع الصناعات التي تعد أساسية لبناء الفائدة المقارنة مستقبلاً وبالتالي تزيد الثروة ذاتها[132].

(131) Robert B. Reich, "What is a Nation," *Political Science Quarterly* 106 (Summer 1991): 204.

(132) ثمة احتمال بأن مجرد السماح بتنفيذ الفائدة المقارنة سوف يجعل بعض البلدان في "حالة إنتاجية عالية وقيمة مضافة عالية وأجور عالية وتوازن عال في الابتكار، بينما يجعل [بلداناً أخرى] في حالة من الإنتاجية المتدنية والمهارة المتدنية وأجور متدنية وأقل ابتكاراً وفي توازن متدنٍ للكثافة التكنولوجية". Moran, *American Economic Policy and National Security*, p. 13.

وبالتزامن مع ذلك، قد تكون المبالغة كارثية في التأكيد على المكاسب النسبية حتى درجة الاكتفاء الذاتي؛ فكما أثبتت تجربة الكتلة السوفياتية بشكل قاطع: أن لا شيء يمكن أن يكون ضاراً للثروة والقوة الكامنة مثل إغلاق اقتصاد الدولة أمام ضغوط التنافس الدولي وتشرّب الأفكار الخارجية والتكنولوجيا. ومن المفارقة أن ندرك اليوم أن العولمة الاقتصادية تفرض أن تكون حلول اليوم لمشكلة القوة النسبية حلولاً مطلقة للثروة. وعلى الدولة أن تدخل في تنافس من أجل تفوق اقتصادي، قدر الإمكان، في بيئة تصون وتحفظ منافع الفائدة المقارنة وفعالية التجارة. وبعبارة أخرى، يمكن القول إن الخبير الاستراتيجي في الشؤون الخارجية يجب أن يسعى جاهداً إلى تحقيق التوازن بين المكاسب التبادلية والمكاسب النسبية، وأن يحاول إنجاز التوزع الإيجابي المفضل وطنياً للثروة العالمية المتزايدة.

غير أن توازناً كهذا، قد يميل نحو كفة إجراءات من شأنها أن تشجع وتعزز النمو المحلي المستقبلي من دون أن تتدخل بشكل غير مقبول في فاعلية السوق الوطنية أو السوق الدولية. وأما الخطوات الأخرى مثل إبقاء الميزانية الفدرالية تحت السيطرة، والعمل على نشر المعرفة التكنولوجية وتشجيع أعمال البحوث والتطوير المدنية والتعليم والتدريب واعتماد ضريبة دخل تستند إلى الاستهلاك، فمن شأنها أن تضع القليل جداً من التقييدات على المكاسب التبادلية المتاحة من خلال التجارة العالمية[133]. ومن جهة أخرى، فإن إجراءات من مثل التخفيف من القوانين المضادة للاتحادات الاحتكارية بغية السماح للشركات الأمريكية بالاندماج من أجل تنافس دولي أفضل، وكذلك العمل على اختيار وبالتالي تقديم الدعم للرابحين والخاسرين التجاريين عبر العمليات السياسية الحكومية، وبالتالي القيام برد انتقامي ضد الممارسات غير العادلة في الخارج بهدف إغلاق الأسواق

(133) Sam Nunn and Pete Domenici, *The CSIS Strengthening of America Commission*, *First Report* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 1992), pp. 96 - 102.

الخارجية، وحماية الصناعات الأمريكية من المنافسة الدولية، كلها ممارسات لها تكاليفها المهمة على الثروة المطلقة للدولة، وقد ينتهي بها الأمر إلى إيذاء الولايات المتحدة أكثر من إيذاء منافسيها الاقتصاديين. وقد تحين أوقات تبرز فيها الحاجة لواحد من هذه الإجراءات أو كلها. ولكن يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يذكر دوماً أن الإجراءات التي تعزز المكسب النسبي ـ أي مكسبي أنا على حسابك ـ سوف تؤثر على الانفتاح الاقتصادي وفعالية الأسواق التي تعد أمراً محورياً للكسب المطلق. هذا هو التجاذب المحوري في عالم اليوم بين القوة النسبية والقوة المطلقة.

القوة المادية الملموسة مقابل القوة المدركة حسياً

صفات القوة

تركز بحثنا حتى الآن في موضوع القوة في استراتيجية الشؤون الخارجية على معالجة هذا المفهوم من حيث كونه مسألة سيطرة على الأصول الحقيقية الملموسة سواء كانت ذات طبيعة معممة أو كامنة (مثل قدرة الاقتصاد الوطني على توليد الثروة)، أو كانت ذات شكل محدد وفعلي (كما في مختلف أدوات فن إدارة الدولة)[134]. لكن القوة ليست مسألة موارد مادية ملموسة فحسب، فهي أيضاً وفي الوقت عينه ظاهرة سيكولوجية، أو مسألة إدراك حسي من جانب رجل السياسة نحو أولئك الذين يسعى إلى التأثير فيهم. وهنا يبرز التمييز الثالث بخصوص القوة التي يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يكون حساساً بها، إضافة إلى تلك التمييزات للقوة الكامنة مقابل القوة الفعلية والقوة المطلقة مقابل القوة النسبية: أي بين القوة المادية الملموسة والقوة المدركة حسياً.

(134) سبق وأن أشرنا أن بعض عناصر القوة هي عناصر غير ملموسة مثل التلاحم الاجتماعي والمعنويات القومية، ولكن هذه العناصر نفسها هي ثروات يستطيع رجل السياسة أن يحسبها ويقيمها.

كان الرومان يقولون عبارتهم الشهيرة التي تعني "إن من يبدو أنه يملك القوة هو حقاً يملكها". وفي السياق عينه قال توماس هوبز (Thomas Hobbes): "شهرة القوة أنها القوة". قد يبدو للوهلة الأولى أنه لا بد من التقاء ما تدركه الحواس بالواقع، وأن الانطباعات عن قوة دولة ما وواقع أنها تملك السيطرة على مواردها لا بد أن يكونا في جوهرهما الشيء نفسه. ولكن ليس ضرورياً أن تكون هذه هي الحالة؛ فهنالك الكثير من الأصول والثروات القومية التي يحتمل أن تكون مستترة إما عن قصد أو عن غير قصد. وهنالك ثروات أخرى، وبخاصة تلك التي تعد غير ملموسة، لا يمكن حسابها بأي طريقة قياس. وبالنتيجة فإن أحداً لا يعرف حقيقة ما هي القوة الفعلية للدولة، فما بالك بكيفية مقارنة قوة دول متعددة؟ في السياق نفسه، أشار العالم الأسترالي جيوفري بليني (Geoffrey Blainey) إلى أن الوقت الوحيد الذي فيه تتضح تراتبية القوة النسبية للدول في نظر الجميع هو الوقت الذي يعقب انتهاء الحرب مباشرة حيث تكون الدول المتحاربة قد أنهت عملية البرهنة على ما لديها من قوة[135]. ولكن في معظم الأوقات يترك الخبراء الاستراتيجيون الأمر لتقديراتهم وحساباتهم الخاصة.

غير أن إمكانية ابتعاد الإدراك الحسي للقوة عن واقع القوة، يثير صنوفاً عديدة من الاحتمالات المثيرة للاهتمام. أحد هذه الاحتمالات يتمثل في ألا تترك جهود الخبير الاستراتيجي في حشد وتعبئة القوة، حتى ولو كانت جهوداً ناجحة، انطباعاً قوياً في نفوس رجال السياسة الأجانب، فتجعل النفقات الكثيرة من الأموال العامة غير ذات فائدة وتعيد إلى أذهاننا فكرة أن القوة لا تنتج تأثيراً بحكم الضرورة. والاحتمال الآخر يتمثل في احتمال إيجاد طريقة لتغيير ما يدركه الآخرون عن القوة بطريقة إيجابية من دون الاضطرار

(135) Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (New York: MacMillan / Free Press, 1973), pp. 112 - 118.

الشكل (5 ـ 7): الغايات والوسائل

لاستخدام الموارد المادية؛ فماذا لو استطاع الخبير الاستراتيجي تجنب كل هذه المصاعب والإرباكات والتضحيات التي تشتمل عليها أعمال تكديس القوة المادية الملموسة وتحقيق النتيجة ذاتها بوسائل سيكولوجية؟

إن القدرة على فعل ذلك من شأنها أن تغير تغييراً أساسياً العلاقة بين الغايات والوسائل الكامنة في مركز الفكر الاستراتيجي (انظر الشكل 5 ـ 7)؛ فالرأي المعقول يقضي أن الدول، مثل الأفراد، يجب أن تمتلك ما يكفي من موارد وما يكفي من قوة لتحقيق أهدافها، وأن العلاقة بين الغايات والوسائل تشبه الميزانية الشخصية حيث يجب أن يغطي الدخل النفقات. وإذا قام الخبير الاستراتيجي بوضع أهداف تفوق ما يمكن أن تغطيه الموارد المتاحة، فقد

يكون ذلك عملاً محفوفاً بالكثير من الأخطار التي سرعان ما تختزل عمل إدارة الدولة إلى ضرب من الكذب والخداع. وكما قال أحد المؤلفين: "لم تستطع الدول العمل بما هو أبعد من حدود رسائل سياستها الخارجية ولأمد طويل، وتلك الدول التي جربت ذلك جلبت الكوارث لنفسها"(136). وفي كتابه الذي وضعه إبان الحرب العالمية الثانية والذي كثيراً ما يستشهد الباحثون بأدائه، وضع والتر ليبمان تعريفه للمقدرة على الوفاء بالديون بأنها المبدأ الأساسي للسياسة الخارجية حيث قال:

> ... تتألف السياسة الخارجية من تحقيق التوازن مع فائض مريح من القوة الاحتياطية بين التزامات الدولة وقوتها. والشغل الشاغل والدائم لرجل السياسة الحقيقي يتمثل في تحقيق هذا التوازن والمحافظة عليه(137).

وعندما كثرت تكاليف الصراع مع الاتحاد السوفياتي كثيراً خلال السنوات العشر الأخيرة من الحرب الباردة، بدأ العديد من المراقبين يشعرون بالقلق مجدداً إزاء القدرة على الوفاء بالالتزامات، فظهرت مؤلفات ومقالات كثيرة جداً تتحدث عن الفجوة في السياسة الأمريكية بين القوة والمصالح، وكان القسم الأكبر من مؤلفات الرافضين يركز على هذه القضية(138). وكما نوهنا أعلاه،

(136) Puchala, *International Politics Today*, p. 188.

(137) Walter Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic* (Boston; MA: Little, Brown, 1943), p. 9.

(138) فمثلاً كتب Robert E. Osgood مقالة بعنوان "American Grand Strategy: Patterns, Problems, Prescriptions" في مجلة *Naval War College Review*، العدد الصادر في September - October 1983 (pp. 5 - 17) يقول إن "السياسة الخارجية الأمريكية منذ الحرب العالمية الثانية كانت تعتمد على/ وتحركها جهود متكررة تهدف إلى سد الثغرة بين المصالح الأمنية التي لا تفتأ تتوسع والقوة التي كانت دوماً لا تكفي لدعم هذه المصالح ..." وانظر أيضاً: James Chace, *Solvency: The Price of Survival* (New York: Random House, 1981): and Eliot A. Cohen, "Whem Policy Outstrips Power - American Strategy and Statecraft," *The Public Interest* 75 (Spring 1984): 3-19.

فإن الجمع بين التخفيضات الكبيرة في قاعدة إيرادات حكومة الولايات المتحدة في هذه الأيام مع هذه الحرب باهظة التكاليف وعلى نحو غير معتاد ضد الإرهاب (بما في ذلك الحروب الساخنة في أفغانستان والعراق) هو وراء هذه المخاوف المعاصرة والمزعجة[139].

ولكن ماذا لو استطاع الخبير الاستراتيجي أن يعوّض حقاً عن هذا النقص في موارد القوة المادية الملموسة من خلال استثمار الإدراك الحسي؟ هل من الممكن أن تصبح العلاقة بين الغايات والوسائل في الاستراتيجية مغايرة للميزانية الشخصية وتصبح أقرب شبهاً لدفتر البنك حيث ينبغي أن يكون الاحتياطي مجرد جزء صغير من القروض؟ وإذا كانت التقارير العديدة التي تتحدث عن كون الولايات المتحدة غارقة بالالتزامات منذ عقود طويلة من السنين صحيحة، فربما تكون هذه هي الطريقة التي تعمل من خلالها الدول القوية، فتشكل رافعة لهدف قوي التأثير جداً. وكما هو الحال في عالم المال، تصبح المعادلة الاستراتيجية أكثر أخطاراً كلما ازدادت قوة رافعة فن إدارة الحكم والدولة، وأكثر خطراً كلما كبرت الفجوة بين الغايات والوسائل على خط التباعد بين ما هو مدرك حسياً عن القوة وواقع هذه القوة. ومع ذلك، قد لا يمكن لأحد أن يتوقع من رجال السياسة أن يقللوا من قوتهم لحدود دنيا ومن الاستراتيجيات الهادفة لأن تضخم ذاك الوجه الذي تقدمه إلى العالم بحيث تبدو معقولة.

إن الأثر النفسي للقوة في نظر بعض المحللين قد يحمل شعار "الهيبة" التي عرّفها روبرت غيلبن أنها "السمعة التي تحظى بها القوة"[140]. لكن الفكرة المعقولة للهيبة تحتمل ما هو أكثر من مجرد القوة

(139) بلغت تكاليف الحروب في العراق وأفغانستان حتى منتصف عام 2006، مبلغ 409 مليارات دولار من الأموال المخصصة، "من مقالة بعنوان "House Approves $ 94.5 Billion for Wars" *Washington Post* (June 14, 2006): A4.

(140) Gilpin, *War and Change in International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), p. 31.

ل السلطة، مشيرة بذلك إلى الشرعية المستندة إلى الاعتقاد بأن القوة لوكة وتمارس بشكل صحيح. لكن هذه الشرعية في عالم الفوضى في السياسة الدولية تستند في بادئ الأمر ليس على الهيكليات القانونية او القرارات الانتخابية، وإنما على قدرات ظاهرة في الدولة والحكم السليم والقدرة على الموضوعية وحتى الحكمة والهيبة أساساً تنبع مباشرة من شخصية وطبيعة البلد ذاته - أي جاذبية أيديولوجيته وعالمية ثقافته والاعتراف بمؤسساته - أي تلك القوة الناعمة التي لا تستطيع السياسات الخارجية أن تفعل شيئاً حيالها. ومن هنا جاء قول وليم بفاف: إن انتصار أمريكا في الحرب الباردة لم يكن نتاج استراتيجيات الاحتواء بقدر ما كان محصلة نوع المجتمع الذي كان - حراً ومزدهراً وناجحاً - خلافاً للخيار الشيوعي.

> إن أعظم درس عن كيفية انتهاء الحرب الباردة يمكن أن يقال بهذه الكلمات، أن تكون خير من أن تفعل. وما هي الأمة هو الأمر الجوهري وما تفعله لا يعبر إلا عما هي (141).

الهيبة والنفوذ والتأثير النفسي للقوة

أطلق المؤرخ آلان هنريكسون على الآثار التي تعززها الهيبة تسمية "انبثاق" القوة، مشيراً إلى أنه في الوقت الذي قد تمارس الدول فيه قوتها من خلال القسر والإكراه (أي الاستعمال الفعلي للقوة)، أو من خلال التهديدات والوعود، فإن الطريقة الأكثر شيوعاً والتي بها قد تكون للقوة آثارها ونتائجها تكون من خلال "الإشعاع أو الانبعاث اللافيزيائي وغير المحدد"(142) وبالطبع تعتمد الأنظمة السياسية الناجحة بأسرها اعتماداً كبيراً على الموافقة سواء حصلت عليها عن طيب خاطر أم لا، وكما أظهرت ذلك

(141) William Pfaff, "Redefining World Power," *Foreign Affairs: American and the World 1990/91* 70 (No. 1, 1991): 48.

(142) Alan K. Henrikson, "The Emanation of Power," *International Security* 6 (Summer 1981): 155.

ثورة إيران عام 1979، وثورات أوروبا الشرقية عام 1989، ولا سيما أنه لا يمكن لأي قدر من القوة أن يسيطر إذا كانت ترفض ذلك أعداد كافية من الناس[143]. ومثلما قد تستعمل إمبراطورية الشر سيكولوجيا الرعب لإرهاب واضطهاد أعداد أكبر من الناس بما يمكن للقوة الفيزيائية أن تفعله فتجبرهم بشكل مباشر، كذلك يمكن أن تكون الدولة التي تستطيع الجمع بين القوة المادية الملموسة إلى جانب الفضيلة قادرة على تجاوز القيود المادية.

> إن المقدرة على تجاوز حدود الوسائل المادية لدى الأمة - أي أن تشع هالة للقوة ما وراء حدودها القومية ومواردها المادية - ربما تكون العلامة المميزة لعظمة الحضارة[144].

ومن جهة أخرى، من الممكن أن يحصل تضارب بين الجهود المبذولة في سبيل إبراز القوة السيكولوجية وبين الأفعال اللازمة لتحقيق الهيبة والشرعية الدوليتين؛ فمثلاً، إدارة الرئيس جورج دبليو بوش، شرعت في إنتاج "الصدمة والخوف" من خلال غزوها للعراق وكان من شأن سرعة وفاعلية الهجمة الأولى في شهري آذار/مارس ونيسان/أبريل 2003، أن أنتجت الاحترام وحتى الخوف من القوة الأمريكية. لكن عجزها عن التغلب على حالة التمرد في العراق قد أدى إلى سنوات من إذلال الأمريكيين وقتل العرب المسلمين، والتي ارتبطت في ما بعد بإساءة معاملة السجناء في سجن أبو غريب وغيره من السجون، ما أدى إلى تلطيخ القيم التي تدعي الولايات المتحدة الاعتزاز بها، وأضعف شرعيتها في المنطقة إن لم يكن في العالم ...

(143) قد تبدو "الموافقة عن غير طيب خاطر"، نوعاً من الطباق الذي يجمع بين الضدين، إلا أنه في حقيقة الامر يبدو في عبارة صحيحة تصف القوة التي كانت الأنظمة الشمولية تملكها في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي، جهاز الدولة الخاص بالقمع جعل نتائج التمرد مروعة ورهيبة، وهذا ما جعل الناس مستعدين لإعطاء النظام موافقتهم السلوكية، على الرغم من أنها عن غير طيبة خاطر.

(144) Henrikson."Emanation of Power."p.152.

أجمع. والشرعية قد تكون على نحو ملائم أكثر صفة للنفوذ والتأثير ولا سيما أن الذي يؤكدها هو من يخضع للقوة وليس صاحب القوة. ومع ذلك فهي تقتضي من هذا الأخير أن يحارب القوة بحرص وحذر لما فيه مصلحة الغايات التي أيدها القسم الأكبر من الجمهور الذي يفوق بعديده صناع القرار.

القوة والاستراتيجية الأمريكية

كان للتمييزات التي تحدثنا عنها أعلاه بين القوة الكامنة والقوة الفعلية، وبين القوة المطلقة والقوة النسبية، وبين القوة المادية الملموسة والقوة السيكولوجية دور بارز جداً في استراتيجيات الشؤون الخارجية التي اتبعتها الإدارات الأمريكية مؤخراً. فقد كان كل من فريق نيكسون ـ كيسنجر، وجيمي كارتر، بصرف النظر عن خلافاتهما الأخرى، يعتقدان أن ذلك التراجع في القوة الأمريكية الذي لوحظ في أواخر الستينيات والسبعينيات كان، وإلى حد كبير، بسبب عوامل منظمة نوقشت آنفاً: استعادة حلفاء أمريكا عافيتهم من إرهاصات الحرب العالمية الثانية، وانتهاء عهد الاستعمار ونشوء مراكز قوى مستقلة في العالم الثالث، ونضوج القوة العسكرية السوفياتية، وتزايد الاعتماد المتبادل، وبالتالي ضعف الاقتصاد الأمريكي. وحيث إن هذه التغيرات قد نتجت عن قوى تاريخية عريضة كانت كامنة في بيئة النظام الدولي، فقد شوهدت على أنها خارجة عن سيطرة الولايات المتحدة. وكما قال كيسنجر في أواخر الستينيات:

> كنا نبدو مثل غيرنا من الأمم بحاجة لأن ندرك أن قوتنا، بالرغم من اتساعها، لها حدود. مواردنا لم تعد لامتناهية أمام مشاكلنا، والبديل أن علينا أن نحدد الأولويات، فكرياً ومادياً[145].

ومع ذلك لم يكن هنري كيسنجر وريتشارد نيكسون متفائلين البتة

Kissinger, *White House Years,* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979), p. 57.

بخصوص آثار هذا التراجع في القوة، فأدركا أن النقص في القوة النسبية سوف يجعل التصدي لأي تهديد أكثر صعوبة، كما يجعل من العسير السعي إلى إنجاز أي مصلحة. لقد كان من شأن نشأة كيسنجر اليهودية في ألمانيا النازية ولتجارب نيكسون في تقلبات وقسوة السياسة الأمريكية، ما حررهما من أوهام خصوصية الفكرة الأمريكية التي وصفها كيسنجر بقوله "إدارة حسنة تقدم فاعليتها الخاصة"(146). لهذا كان نيكسون وكيسنجر يخشيان تراجع القوة الأمريكية وعملا حيثما استطاعا ليوقفا هذا التراجع، وحيثما لم يستطيعا إيقافه، عملا على إدارته وتوجيهه في اتجاه يكون فيه هذا التراجع على نحو أقل تدميراً، وحيثما لم يستطيعا إدارته عملا على إخفائه بهدف الحد من آثار التراجع في القوة المادية الملموسة للأمة وبخصوص قوتها المدركة حسياً.

والواقع أن جميع العناصر الرئيسية لاستراتيجية الشؤون الخارجية عند نيكسون وكيسنجر، كانت مصممة بحيث تتعاطى بطريقة أو بأخرى مع هذه المشكلة المركزية. أولاً، أرادت هذه الإدارة أن تضع حداً للاستنزاف الحاصل في القوة المتمثل في الحرب في فييتنام، ولكن بحيث تفعل ذلك دون أن تتسبب بالانهيار السيكولوجي للثقة بين حلفاء الولايات المتحدة. وثانياً، انفتاح نيكسون على الصين بعد عشرين سنة من حالة عداء كان يقصد بها وضع توازن جديد للقوة ضد الاتحاد السوفياتي بديلاً عن ذلك الرجحان الآخذ بالتراجع للقوة الأمريكية الأحادية. وثالثاً، وبالتزامن، كان يقصد باستراتيجية الانفراج في العلاقات إزاء السوفيات أن تحد من العنصر الأكثر خطراً في القوة السوفياتية، ألا وهو الأسلحة النووية. ومع أن المفاوضات كانت تقوم على أساس برنامج واضح من العقوبات والمكافآت والذي تعتمد كفاءته على القوة الأمريكية، إلا أن محاولة الابتعاد عن المواجهة كانت تعني شيئاً لبلد كانت قوته آنذاك تتراجع كثيراً بالنسبة إلى خصمه. ورابعاً، كان مبدأ نيكسون يقضي أن تعمل الإدارة

(146) Kissinger, *White House Years*, p. 230.

على إعادة تعريف التزاماتها في العالم أجمع ومن جانب واحد بغية استبعاد استخدام القوات المسلحة الأمريكية في الدفاع عن الحلفاء، وبذلك تجعل الغايات في توازن أفضل مع الوسائل المتناقضة. وأخيراً، اعتمدت الإدارة "أسلوب الدبلوماسية المائلة نحو المثير للإعجاب" بغية الإفادة أكثر من الأثر النفسي للقوة التي ما زالت لدى الدولة، وبحيث يعمل كيسنجر على هندسة سلسلة من الانتصارات الدبلوماسية المكشوفة لمفاوضات أجريت سراً(147).

ومع أن جيمي كارتر كان يتفق مع نيكسون وكيسنجر في تشخيصهما للقوة الأمريكية، إلا أنه قارب تراجع هذه القوة من زاوية مختلفة كثيراً؛ ففي نظر كارتر إن هذا التراجع النسبي في القوة مرحب به من أجل الولايات المتحدة في العالم ومن أجل منصب الرئاسة في النظام السياسي الأمريكي. ويبدو أن ثمة عناصر عدة قد اجتمعت لتنتج هذا الموقف. أحد هذه العناصر أن خبرة كارتر السياسية كانت تختلف اختلافاً كبيراً عن سلفه الجمهوري؛ فقد جاء إلى منصبه من خلال تطبيق قواعد اللعبة، ويبدو أنه كان يفتقر إلى الحماس البدهي للقوة، والذي وجده كيسنجر عند نيكسون ووصفه بقوله "غريزة غير عادية لما هو في العنق"(148) وكان كارتر أيضاً مسيحياً مؤمناً يبدو أنه كان يرى القوة والأخلاق مبدأين على طرفي نقيض. وكان يؤمن أنه في أعقاب الاضطرابات الحاصلة في أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات كانت البلاد بحاجة إلى فترة "للتوبة"؛ وأما نيكسون وكيسنجر فقد اتبعا سياسة خارجية لا أخلاق فيها وإن كان من الضروري أن تعود القيم إلى فن إدارة الحكم والبلاد في أمريكا(149). كان كارتر يرى أن حرب فييتنام وفضيحة ووترغيت قد بينتا للأمة ـ وللرئاسة ـ تبعات امتلاك الكثير من القوة والقليل من الأخلاق. والواقع أن كارتر كان يرى فكرة

(147) Kissinger, *Years of Upheaval*, (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1982) p. 126.

(148) Kissinger, *White House Years*, p. 163.

(149) Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (New York: Bantam Books, 1982), pp. 19-20.

وضع حدود هي "الفكرة السامية" لعمله الرئاسي، ويبدو أنه كان يؤمن بأن الافتقار إلى القوة يولد نوعاً من الصلاح والاستقامة الأخلاقية، فكان يقول لأبناء بلاده "إن الأكثر، ليس بالضرورة الأفضل"[150].

لهذه الأسباب جميعاً قارب جيمي كارتر استخدام القوة الأمريكية بطريقة تختلف كثيراً عن طريقة نيكسون وكيسنجر؛ فبينما أوجد هذا الأخير ما كان يسمى بـ رئاسة إمبراطورية، اختار كارتر أن يجعل منصبه يبدو أصغر من واقع الحياة وذلك في مسعى منه إلى الاقتراب من الشعب ومن خلال بعض الخطوات الرمزية التي تمثلت بحمله لأمتعته الخاصة حين كان يسافر، لكنه ومن خلال توزيعه لكتاب (Rulffles and Flourishes) بمظاهر احتفالية كان يرسل أيضاً رسائل نفسية بخصوص سيطرته على القوة إلى خصومه السياسيين وحتى إلى أعضاء حزبه. وقد أرسل إشارات مماثلة تدل على الضعف في السياسة الخارجية أيضاً مصرحاً جهاراً أن قوة أمريكا يجب أن تستند "ليس إلى حجم ترسانتها العسكرية فحسب، بل على نبل أفكارها". متخذاً أيضاً بعض الإجراءات المبكرة التي كانت تدل على ما يبدو على عدم الرغبة باستخدام القوة العسكرية، مثل خفض ميزانية الدفاع بمعدل 5 في المئة، وأعلن سحب القوات الأمريكية من كوريا الجنوبية وألغى برنامج الطائرات (B-1) القاذفة، وأرجأ إنتاج القنبلة النيوترونية[151]. ومع أن كارتر كان مفاوضاً ماهراً حقق انتصارات كبرى في محادثات الحد من الأسلحة الاستراتيجية المعروفة بـ (SALT II) ومعاهدة قناة باناما والاعتراف بالصين وبالانتقال السلمي في أفريقيا الجنوبية وبخاصة في عملية السلام بالشرق الأوسط، إلا أن منهجية هذا الرئيس في التفاوض لم تخل من جهود مضنية للتعرف على نقاط الاتفاق بين الفرقاء بدلاً من توجيه التهديدات أو محاولات فرض الاتفاق؛ ففي حين كان نيكسون يرسل حاملة طائرات وقوة مهام خاصة

(150) Inaugural Address, Carter, *keeping Faith*, p. 21.

(151) Carter, *Keeping Faith*, p. 21.

إلى خليج البنغال تحذيراً للهند من اجتياح الباكستان، أو إعلان تحذير نووي لردع موسكو عن إرسال فرقها العسكرية للتدخل في العمليات العسكرية بالشرق الأوسط، كان كارتر يرفض إرسال أسطول صغير الحجم إلى شواطئ الصومال لمنع قوات تنوب عن السوفيات من دخول أوغادين، وقرر أنه لا ضرورة لأن ترسل الولايات المتحدة قوات لإنقاذ إقليم شابا في زائير من هجوم قامت به قوات من أنغولا التي يدعمها السوفيات[152].

أما رونالد ريغان، من جانبه، فقد كان على انسجام مع أسلافه من الرؤساء بخصوص التراجع في القوة الأمريكية، ويتفق في ذلك مع نيكسون وكيسنجر بما يتعلق بالخطر الذي يشكله هذا التراجع على الولايات المتحدة. والجدير بالذكر أن هجومه على إدارة الرئيس كارتر في حملته الانتخابية، كان منصباً على كيفية تعاطيه مع القوة الأمريكية، حيث كان يقول "أعداؤنا، الكبار والصغار، يختبرون إرادتنا ويحاولون إرباك عزيمتنا، لكننا منحنا الضعف في وقت كنا فيه بحاجة للقوة، ومنحنا التردد عندما كان الوقت يتطلب الحزم."[153] لكن ريغان كان يختلف عن كل من سابقيه من الرؤساء في اعتقاده أن هذا التراجع ممكن تغييره وأن الولايات المتحدة قادرة على استعادة ذاك التفوق في القوة التي اتصفت بها في خمسينيات القرن العشرين. ومرة أخرى نجد الأسباب لذلك مختلفة ومتنوعة ولها علاقة بتفاؤل الرئيس إزاء الولايات المتحدة ومستقبلها، وهو تفاؤل كان بكل تأكيد مناهضاً لمبدأ كيسنجر. كان ريغان يعتقد اعتقاداً أساسياً ومخالفاً لكارتر أو كيسنجر أن أسباب هذا التراجع الأمريكي لم تكن ذات صلة بالنظام بقدر ما كانت محلية داخلية وأنها تكمن في المخالفات التي ارتكبت في ووترغيت وفي الأخطاء التي حدثت في فييتنام وفي سوء إدارة الاقتصاد. وحيث كان ريغان يؤمن بأن

(152) Kissinger, *White House Years*, pp. 910 - 912; *years Uphearal*, pp. 587 - 588, Vance, *Hard Choices* (New York: Simon and Schuster, 1983), pp 85 - 92; Brezezinski, *Power and Principle* (New York: Farrar, Straus & Giroux, 1983), p. 189.

(153) Reagan acceptance speech, Republican National convention, July 15, 1976, in *Vital Speeches* 42 (August 15, 1976): 693.

ضعف القوة الأمريكية ناجم عن إخفاقات أمريكية، فقد اعتقد أنه من الممكن إعادة إحيائها من خلال الفعل الأمريكي.

لذلك اعتمد ريغان استراتيجية من أربعة أجزاء لاستعادة قوة أمريكا. وأدرك أولاً: أهمية المكون الاقتصادي في هذه الاستراتيجية، فجعل أولى أولوياته أن يكسر التضخم الذي رافقه ركود أصاب الاقتصاد الأمريكي من خلال تخفيض المعدلات الضريبية التي كانت برأيه المسؤولة عن إضعاف المبادرة في القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه شجع البنك الاحتياطي الفدرالي على مكافحة التضخم من خلال تبني سياسة نقدية متشددة، فكانت نتيجة أعمال المصرف الاحتياطي الفدرالي ذاك الركود الحاد الحاصل عام 1982. غير أن التخفيضات الضريبية ترافقت مع إنفاق دفاعي هائل لتنتج استرداداً للعافية على طريقة كينز بالرغم من أنه كان كما رأينا على حساب عجز حاد في الميزانية وعجز تجاري ليس أقل حدة. وثانياً، رعى ريغان أكبر عملية حشد عسكري في زمن السلم تحدث في التاريخ الأمريكي، إذ اشترى كميات هائلة من الشكل الذي رآه الأقوى أثراً وفاعلية من أشكال القوة المعبأة الفعلية في مواجهة التهديد السوفياتي ولإنهاء ذاك التصور خارج البلاد عن ضعف أمريكا. وثالثاً، حيث كان كارتر يرفض دعم الحكام الديكتاتوريين الطغاة في العالم الثالث والذين لم يحترموا حقوق الإنسان لمواطنيهم والمعايير الأخلاقية الأمريكية، كانت إدارة الرئيس ريغان تعمل جاهدة لاستعادة وتوسيع التحالفات الأمريكية في العالم من حيث كونها أدوات لتجميع قوة العالم الحر(154).

ولعل الميزة اللافتة في تأكيد ريغان على استعادة القوة الأمريكية كانت طريقة معالجته للمكونات السيكولوجية. وحيث إنه كان ممتهناً للتمثيل فقد كان يعرف جيداً أهمية الإدراك الحسي، فكانت جهوده المتعددة الجوانب لتلميع صورة

(154) انظر: Terry L. Deibel, "Hidden Commitments," *Foreign Policy* 67 (Summer, 1987): 46-63.

قوة أمريكا أكثر مهارة وبراعة من جهوده التي بذلها في استعادة هذه القوة على أرض الواقع. وبعكس ما فعله كارتر، خرج ريغان عن أسلوبه المعهود في السنوات الأولى من رئاسته ليتخذ إجراءات تؤكد قوة الرئيس وقوة الولايات المتحدة، ابتداءً من تسريح العمال الاختصاصيين في التحكم بحركة الملاحة الجوية الذين شاركوا في إضراب غير قانوني، مروراً بإسقاط طائرات ليبية عندما تحدى معمر القذافي الحقوق الأمريكية في خليج سيدرا، وحتى خطاباته المسرحية حول "إمبراطورية الشر" السوفياتية وإمكانية استخدام الأسلحة النووية عند الأزمات. المدمرات البحرية الضخمة التي عملت في الحرب العالمية الثانية أعيد تعميرها وتأهيلها وأرسلت تجوب أنحاء العالم رافعة العلم الأمريكي وتطلق القذائف من مدافعها ذات القطر 26 إنشاً. وفي الوقت نفسه كان من شأن نجاحاته التي حققها في السياسة الداخلية ابتداءً من فرضه برنامجه الاقتصادي بقوة من خلال الكونغرس وحتى فوزه الساحق في إعادة انتخابه عام 1984، أن عززت من سمعته التي اكتسبها من كونه قائداً مفعماً بالعزم والتصميم يعرف ماذا يريد وكيف يحصل عليه، حتى إن صفاته الشخصية ومزاياه - في ركوب الخيل والمزايا الخاصة برجل الغرب الأمريكي ولا سيما في قطع الأخشاب وإخلاء الأرض من الشجيرات الصغيرة، وتمكنه من النجاة من محاولة اغتيال من دون أن يقلل ذلك من تفاؤله - أسهمت كثيراً في تعزيز الأثر السيكولوجي للقوة الأمريكية[155].

وكما هو الحال دوماً في معظم الجهود المبذولة في سبيل إبراز القوة السيكولوجية، فإن الأفعال تتكلم بصوت أعلى من الكلمات. لقد أظهرت إدارة الرئيس ريغان نفسها على أنها على استعداد لاستخدام القوة العسكرية في مواقف مختلفة، ابتداءً من غرينادا إلى بيروت وبنغازي وطرابلس. وحافظت على إبقاء ضغطها الدائم على حكومة الساندينستا في نيكاراغوا وبموجب مبدأ ريغان دعمت أعمال التمرد المسلح في أفغانستان وأنغولا وكمبوديا. وأكثر من

(155) لمعرفة المزيد عن مهارات ريغان في هذه المجالات انظر: Terry L. Deibel, 'Why Reagan is Strong', *Foreign Policy* 63 (Spring 1986): 108 - 125.

ذلك، رأى العالم ميزانيات الدفاع المتنامية عند ريغان قبل أن تصل المعدات العسكرية التي كان يريدها إلى القوات المسلحة. وليس بعيداً القول إنه من المحتمل أن يكون للخوف السوفياتي من مبادرة الدفاع الاستراتيجي عند ريغان والتي هي بمثابة برنامج كانت آثاره الحقيقية تمتد بعيداً في المستقبل، أثره القوي جداً في ظهور ميخائيل غورباتشوف، وبرنامجه المعروف بإعادة الهيكلة والانفتاح، والتي كانت بداية النهاية للاتحاد السوفياتي.

وهكذا كانت النقطة الجوهرية لتعاطي إدارة الرئيس ريغان مع قوة البلاد معقدة إلى حد كبير؛ ففي نهاية المطاف، وكما أشرنا إلى ذلك آنفاً، كان لريغان أثر سلبي على قوة الولايات المتحدة الكامنة والمادية على السواء. لكنه بالمقابل كان أستاذاً ماهراً يتقن فن الإفادة من المدرك الحسي قصير الأجل للقوة في سعيه إلى التعويض عن القصور في القوة المادية الملموسة، فقد كان اختصاصياً في إبراز القوة السيكولوجية. في هذا المجال كان الأثر الذي تركه على المعنويات القومية الأمريكية وعلى أحكام تصدرها الدول الأخرى على القوة الأمريكية أثراً عظيم القوة[156].

ثم جاء الرئيس جورج بوش (الأب) الذي واصل التأكيد على القوة العسكرية والنفسية التي ابتدأها سلفه. كانت حملته في الانتخابات الرئاسية عام 1988، تسير على خط أكثر تشدداً نحو الاتحاد السوفياتي من الرئيس ريغان، واحتل باناما خلال عام واحد من اعتلائه سدة الرئاسة، ثم تابع ليس في قتاله بحرب الخليج فحسب، بل وأيضاً في نشر القوات العسكرية الأمريكية في الصومال لأغراض إنسانية. ومع ذلك، كان من شأن صورة الرئيس بوش السياسية المعتدلة أن جعلت جهوده المبذولة في سبيل إبراز القوة النفسية أقل إقناعاً من جهود الرئيس ريغان، وازدادت هذه الحال أكثر، ما جعل الأمريكيين يوجهون اهتماماتهم بعيداً عن التهديد السوفياتي ونحو

(156) Terry L. Deibel, "Reagan's Mixed Legacy," *Foreign Policy* 75 (Summer 1989): 34 - 55.

القضايا والأخطار الاقتصادية. ومع أن هذا الرئيس تفهم واستوعب ذاك الإرث الخطر الذي تركه له ريغان في القوة الكامنة - فقد اعترف في خطابه حين تنصيبه رئيساً أن لدى الولايات المتحدة "إدارة أكثر مما لديها من أموال في محفظتها" - فإن تعهده بقوله "لا ضرائب جديدة"، جعله غير قادر على الخروج باستراتيجية للتعاطي معها. لم يخسر الرئيس بوش انتخابات عام 1992، لأسباب تتعلق بالسياسة الخارجية، إلا أن خسارته بالانتخابات كانت بسبب عدم قدرته على رؤية أن ذلك التحدي في القوة خلال أعوام التسعينيات لم يكن في إبراز القوة النفسية السيكولوجية بدلاً من إعادة بناء قوة البلاد الكامنة على المدى الطويل ونحو المستقبل[157].

ومع أن دوافع الرئيس كلينتون لم يكن لها صلة بالسياسة الخارجية، إلا أنه أدرك وتفهم أكثر مما فعل رئيس أمريكي غيره في فترة ما بعد الحرب، أهمية الأداء الاقتصادي في القوة الأمريكية، كما أدرك جيداً كيف أن العولمة آخذة في تغيير طريقة تكوين الثروة القومية. ومثلما فعل ريغان في إحباط سعي كارتر إلى ولاية ثانية من خلال تسليط الأضواء على عدم فهم الديمقراطيين للقوة الأمريكية وإخفاقه في استخدام المكون العسكري لهذه القوة على نحو فاعل، كذلك كانت حملة كلينتون الانتخابية التي حملت شعار "إنه الاقتصاد، يا غبي!" وكذلك كانت قدرته على توضيح كيف يمكن للشعب الأمريكي أن يستخدم العولمة في سبيل استعادة القوة الاقتصادية لبلاده هي أساس تحديه الناجح لرئيس من الحزب الجمهوري انتهت مدة ولايته. وحين اعتلى منصب الرئاسة اتخذ كلينتون خياره الشجاع بأن يضع جانباً وعوده الانتخابية من أجل مساعدة أولئك الذين لحقهم الأذى جراء العولمة وأن يمرر من خلال الكونغرس برنامجاً يهدف إلى معالجة المشكلات الاقتصادية التي تركها له أسلافه من الرؤساء. وقد مر هذا البرنامج من دون صوت جمهوري

(157) للاطلاع على معالجة كاملة للسياسة الخارجية عند الرئيس بوش انظر: Deibel, "Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction," *Foreign Policy* 84 (Fall 1991): 3 - 23.

واحد[158]. وكما نوهنا إلى ذلك قبل قليل، فقد مهدت أفعاله وإجراءاته، الطريق أمام نمو اقتصادي جيد في أواخر التسعينيات، ووضعت نهاية للعجوزات السنوية في الميزانية الفدرالية في عهد الرئيس ريغان والرئيس بوش، وبداية لخفض الدين القومي الذي خلفاه وراءهما.

ولكن على الرغم من مهارته في معالجة القوة الكامنة المحتملة، لم يكن الرئيس كلينتون واثقاً من استخدامه للقوة الفعلية لأغراض السياسة الخارجية. كان في بادئ الأمر مرتاباً في القوة العسكرية؛ فأبرز صورة من الشك وعدم اليقين والتردد كان من شأنها أن قوضت ذاك المكون النفسي السيكولوجي للقوة. ومع أن إدارته تصرفت بمهارة في تعاطيها مع التهديد بانهيار اقتصادي أثناء أزمة البيزو المكسيكي عام 1995، إلا أنه لم يستخدم القوة العسكرية إلا بعد انتهاء التهديد وعند ذاك حين نجحت القوة العسكرية في كونها رديفاً للدبلوماسية في هاييتي والبوسنة، عندئذ تبين أن كلينتون قد اكتسب الثقة الضرورية في استخدام القوة الأمريكية على المسرح الدولي[159].

بالمقابل كان الرئيس جورج دبليو بوش (الابن)، يؤمن بتفوق القوة الأمريكية، والقوة العسكرية على وجه الخصوص، التي اتخذها مفتاحاً لاستراتيجية الشؤون الخارجية. اعتمد بوش منذ البداية أسلوباً مبعثراً في القيادة كان يرفض معظم المعاهدات والالتزامات متعددة الجوانب مفضلاً الفعل الأحادي الجانبي بشروط أمريكية قصوى. وعوضاً عن أخذ مصالح الدول الأخرى في الاعتبار وتقديم التنازلات المحدودة جداً بخصوص الأهداف الأمريكية لكي يحصل بالمقابل على تعاونها في تأمين الأهداف الأمريكية

(158) للاطلاع على البرنامج الاقتصادي للرئيس كلينتون في سنته الأولى انظر Woodward, *The Agenda*.

(159) وللاطلاع على مزيد من تفاصيل مناقشة السياسة الخارجية عند كلينتون انظر:
Terry L. Deibel, *Clinton and Congress: The Politics of Foreign Policy*, Headline Series # 321 (New York; Foreign Policy Association, Fall 2000).

الحيوية بتكاليف وأخطار أقل، تبنى بوش الابن مقاربة بالغة التطرف كانت تفترض أن الدول الأخرى سوف تتبع الولايات المتحدة لمجرد أنها تملك القوة العظيمة التي ليس لهم خيار آخر عنها. وبعد الهجوم الإرهابي بتاريخ 9/11، ترجمت هذه النظرة إلى حرب عالمية على الإرهاب، مع اعتماد نظرة أكثر اتساعاً لهذا التهديد تؤكد على إجراءات عسكرية هجومية وأحادية الجانب بديلاً عن الدفاع داخل البلاد والتعاون الاستخباري وتطبيق القانون خارج البلاد. وفي غضون ذلك، وكما أشرنا آنفاً، أسهم برنامج بوش الاقتصادي في إلغاء ذاك الإرث الذي تركه كلينتون الخاص بوضع ميزانية مسؤولة، وأدخلت البلاد قسراً في عجوزات سنوية بالميزانية كات أكبر من تلك العجوزات التي سببها من سبقه من الرؤساء الجمهوريين. غير أن استخدام الرئيس بوش الواثق، وإيمانه بفاعلية القوة الصلبة على الساحة الدولية، كانت في ذلك مترافقة مع الإخفاق في تعزيز القاعدة الاقتصادية داخل البلاد، وهي صورة في المرآة للمقاربة التي اتخذها الرئيس كلينتون.

تبين هذه الحالات التاريخية، أنه قلما توجد عوامل أكثر أهمية في نجاح أو فشل استراتيجية الشؤون الخارجية من إدراك طبيعة القوة واستعمالاتها. وعلى الاستراتيجيين أن يتذكروا جيداً أن القوة هي مسألة سيطرة على الموارد المادية الملموسة، لكنها أيضاً وفي الوقت عينه مسألة تتعلق بتكوين الإدراك السيكولوجي. وعلى هؤلاء الاستراتيجيين أن يشغلوا أنفسهم في تعزيز القوة المطلقة للدولة، وفي الوقت نفسه المحافظة بل وزيادة قوتها النسبية. واستناداً إلى تحليل دقيق للبيئة الاستراتيجية الدولية ومستقبل التهديدات والفرص التي تتيحها، يجب عليهم أن يوازنوا جيداً بين القوة الكامنة والقوة الفعلية. ولكي يقاربوا هذه المهمة الصعبة جداً، والتوفيق المحدد بين الغايات والوسائل، يتعين عليهم ألا يتقنوا الجانب الأكبر للقوة المبينة أعلاه فحسب، بل وأيضاً أن يمتلكوا المعرفة الجيدة بأدوات السياسة ذاتها ونقاط الضعف ونقاط القوة في هذه الأدوات. وهذا هو موضوع الفصل السادس.

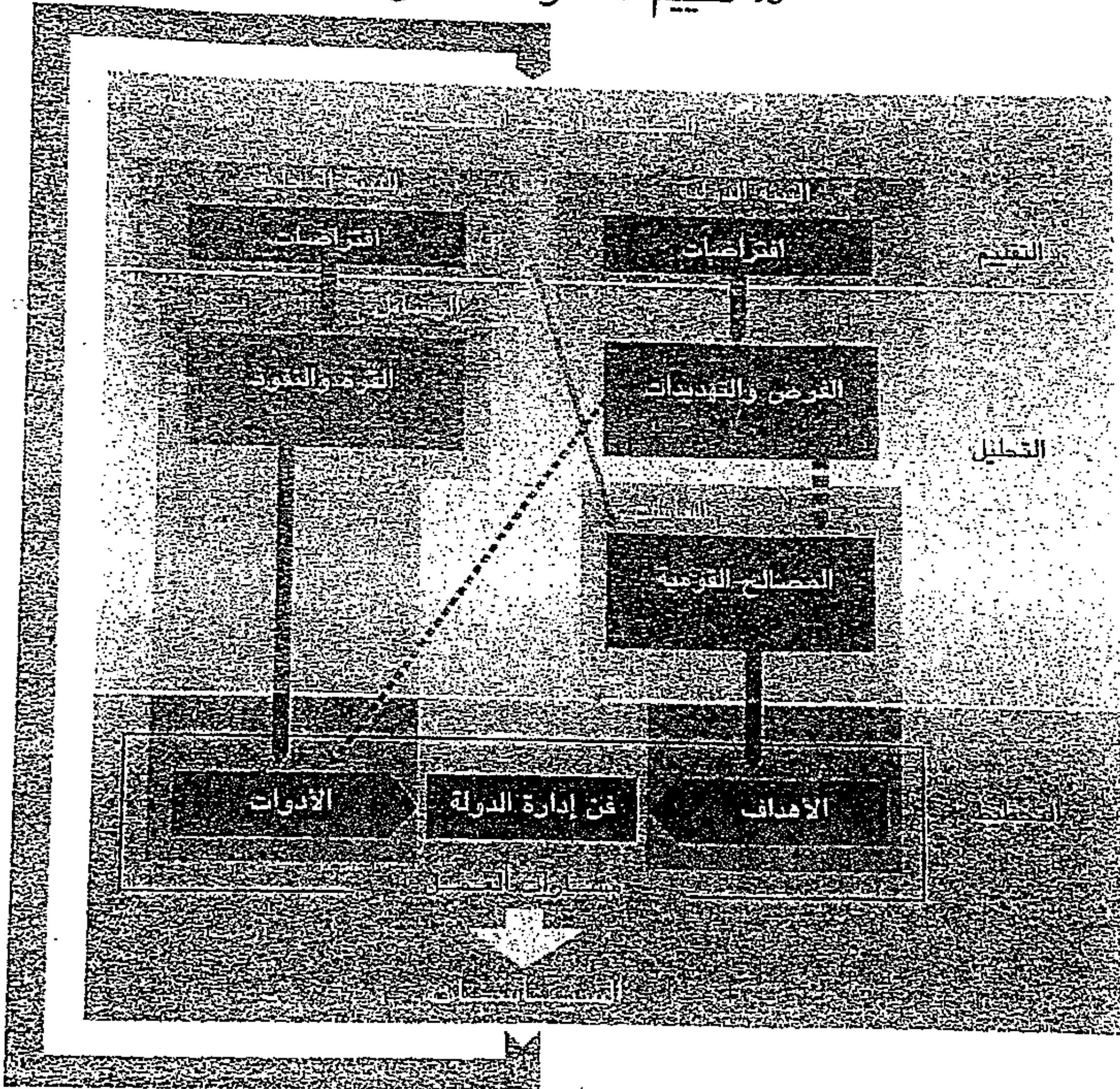
القسم III

التخطيط

6. أدوات قوة الدولة

7. الربط بين الغايات والوسائل

8. تقييم مسارات العمل



6

أدوات قوة الدولة

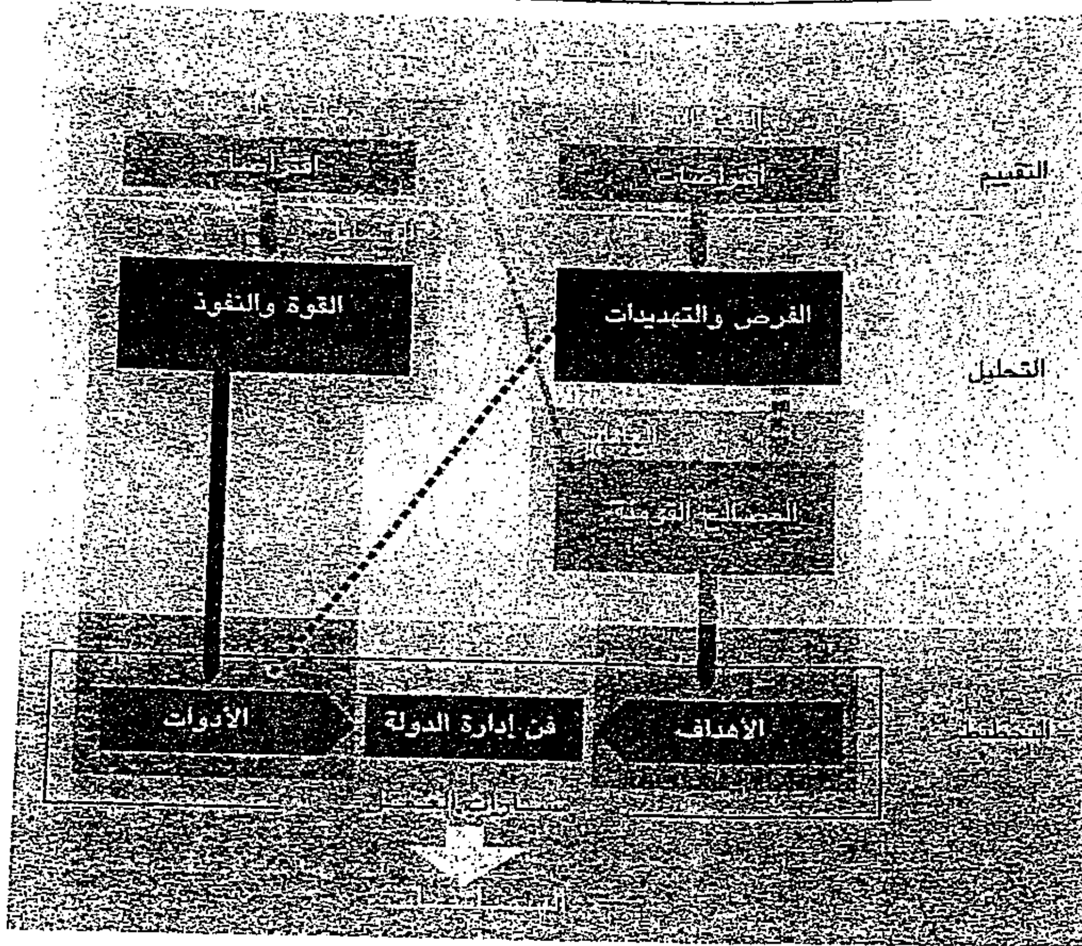
لا يحتاج رجال السياسة لكي يضعوا استراتيجية الشؤون الخارجية موضع التنفيذ لمجرد القوة الكامنة المحتملة، بل يحتاجون للقوة الفعلية المعبأة: أي أدوات الاستراتيجية. غير أن الخيارات المهمة لهذه الأدوات تنشأ على مستويين. أولهما، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يقرروا أي الأدوات الواجب شراؤها وبأي كميات، وتعتمد هذه القرارات بصورة رئيسية على الافتراضات الخاصة بالبيئة الدولية والتهديدات والفرص التي تحملها هذه البيئة للمستقبل، كما أشرنا إلى ذلك في الفصلين الثاني والرابع. وثانيهما، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يقرروا أي هذه الأدوات المتاحة يجب أن تستعمل للسعي إلى تحقيق الأهداف المختارة مثل اغتنام الفرص الآنية أو التعاطي مع الأخطار الواضحة والحالية. وهذا الخيار الثاني يعتمد على نقاط القوة والضعف في الأدوات - وهذا هو موضوع هذا الفصل - كما يعتمد أيضاً على كيفية ارتباطها بالأهداف الاستراتيجية، والأطر التي من خلالها يتوجب السعي إلى تنفيذها وأهدافها، وهذان الموضوعان سنفرد لهما الفصلين السابع والثامن.

وغني عن القول إن التركيز على الأدوات التي من خلالها يجري تنفيذ الاستراتيجية يحوّل رؤيتنا للقوة من العام إلى الخاص. وهذا يعني أن استراتيجية الشؤون الخارجية بأسرها يجب أن ينظر إليها الآن من منظور مختلف قليلاً عندما ينتقل الخبير الاستراتيجي من التحليل إلى التخطيط ومن

المفهوم إلى التفاصيل، أو باختصار من التفكير بالاستراتيجية إلى فعلها. وفي هذه العملية سوف يتحول انتباهنا من واشنطن إلى الميدان: أي إلى الآثار التي يحتمل أن تتركها مختلف الأفعال على اللاعبين الآخرين، وكيف سيكون رد فعلهم وكيف سوف نستجيب نحن لردود الأفعال هذه، وما إلى ذلك. ومن هنا، ستكون نغمة هذا الفصل والفصلين التاليين على مستوى تحليلي أقل مما شاهدناه في القسم الأول من هذا الكتاب، وهو مستوى يصبح التعميم فيه أكثر صعوبة لأن مواصفات المكان والزمان أكثر سيطرة. والحكمة في هذا السياق سوف تكون أقل في محتواها النظري من حقائقها العملية، وتعتمد على الخبرة والتجربة بقدر اعتمادها على المنطق. ومع ذلك يحتاج الخبراء الاستراتيجيون إلى حقائق وتعميمات كهذه، ذات صلة بالسياسة لتكون لهم دليلاً في اختياراتهم من بين العديد جداً من الأدوات وتباينات استعمالاتها[1].

"فالأدوات" موجودة على الجانب المخصص "للوسائل" في النموذج الخاص باستراتيجية الشؤون الخارجية ذلك أنها هي الأدوات التي يستعملها رجال السياسة لإنجاز غاياتهم (انظر الشكل 6 ـ 1). وهي تحت عنوان "القوة والنفوذ"، لأنها تعتمد على القوة الكامنة المحتملة من أجل تكوينها والحفاظ عليها، ولأنها، إن استخدمت الاستخدام الصحيح، تولّد التأثير لمصالح الدولة. وكما أشرنا في الفصل الخامس، فقد رسم السهم المتقطع المتجه من "الفرص والتهديدات" في الشكل إلى "الأدوات" ليدل على أن كمية الأدوات التي يشتريها الخبراء الاستراتيجيون ترتبط بالقوة المحتملة للبلاد، وكذلك أصناف هذه الأدوات المشتراة، سوف تعتمد على تقييمات يجرونها للتهديدات والفرص المستقبلية. وأخيراً، فقد وضعت "الأدوات" إلى جوار "فن إدارة البلاد" ذلك أن المصطلح الأخير يدل على الطرائق التي بها تطبق الأدوات على الأهداف لكي تشكل مسارات عمل هي بمثابة كتل البناء في استراتيجية الشؤون الخارجية.

سطلح "تعميمات ذات صلة بالسياسة" وضعه أصلاً الكسندر جورج.(Alexander George).



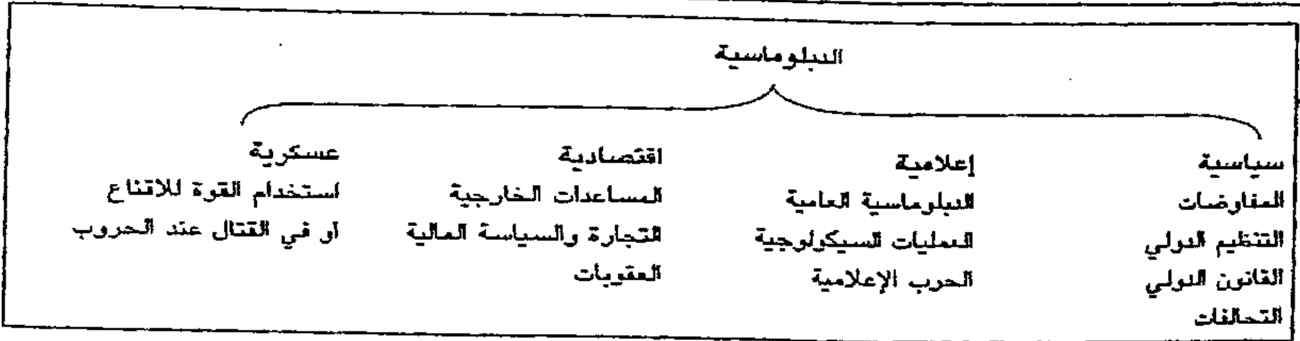
الشكل (6 ـ 1): أدوات قوة الدولة

وقد يشرع الخبراء الاستراتيجيون في تكوين إحساس بالإمكانيات القائمة من أجل العمل من خلال تشكيل مجموعات من الأدوات طبقاً لخصائصها الجوهرية. أدوات فن إدارة الحكم يمكن أن تصنف في أبسط مستوى لها على أنها سياسية أو إعلامية أو اقتصادية أو عسكرية الطابع (انظر الشكل 6 ـ 2)، الأدوات السياسية الرئيسية هي المفاوضات، والتنظيم والقانون الدولي والتحالفات؛ والأدوات الإعلامية تتضمن الدعاية أو الدبلوماسية العامة (بما في ذلك البرامج الإعلامية والثقافية والتبادل) في زمن السلم والعمليات السيكولوجية والإعلام الحربي في زمن الحروب؛ أما الأدوات الاقتصادية فتتضمن المساعدات الخارجية (الاقتصادية والعسكرية) والسياسة التجارية والمالية والعقوبات، بينما يمكن استخدام الأداة العسكرية إما بهدف

الإقناع كرديف للدبلوماسية (وغالباً ما تكون غير قتالية) أو في مجال الحرب المباشرة[2]. وهذا النوع من التصنيف التقريبي في فئات لا يقصد به أن يعني ضمناً وجود أي تقييد على طبيعة الأهداف التي قد تطبق عليها هذه الأدوات؛ فالممارسة الشائعة، أولاً وأخيراً، تقضي باستخدام الأدوات الاقتصادية أو العسكرية لأغراض سياسية، أو استخدام الأدوات السياسية لأهداف اقتصادية[3]. كما ينبغي الإشارة أيضاً إلى أن واحدة من هذه الأدوات يمكن أن تقسم إلى عدد من الأدوات الأكثر تحديداً، السياسة الخارجية - على سبيل المثال لا الحصر - قد تتضمن الأفضليات والمساعدات والتراخيص والتعرفة والحصص. وهكذا يستطيع المرء التجميع أو التفريق بين الأدوات كما يبدو ذلك أكثر فائدة له. ومع أن (الشكل 6 ـ 2) يذكر التنوع الكامل للأدوات المستخدمة في السلم وفي الحرب، فإن هذا الفصل يتناول أدوات قوة الدولة المستخدمة في زمن السلم فحسب، تاركاً للخبير الاستراتيجي العسكري أن يتناول العمليات السيكولوجية والحرب الإعلامية والقتال أثناء الحروب.

(2) عند نهاية الحرب العالمية الثانية حدد هارولد لاسويل أربعة أنواع من فن إدارة الدولة؛ وهي: الدعاية؛ الدبلوماسية؛ القوة العسكرية؛ والاقتصادية، انظر: Harold D. Lasswell, *World Politics Faces Economics* (New York: McGraw Hill, 1945), p. 9.
وقد اعتمد دافيد بالدوين تصنيفاً من اربعة اجزاء يشبه ما نقدمه هنا:
1- الدعاية، وتعني محاولات التأثير بالاعتماد بشكل رئيسي على التلاعب المقصود بالرموز الكلامية.
2- الدبلوماسية، وتعني محاولات التأثير بالاعتماد بشكل رئيسي على التفاوض.
3- فن إدارة الحكم الاقتصادي، وتعني محاولات التأثير بالاعتماد بشكل رئيسي على الموارد التي لها شبه معقول بسعر السوق إن كان الحدث بخصوص المال.
4- فن إدارة الحكم العسكري، وتعني محاولات التأثير بالاعتماد بشكل رئيسي على العنف أو السلاح أو القوة.
David Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985): pp. 13 - 14.

(3) أفضل مثال نسوقه لتوضيح استخدام المكافآت الاقتصادية لأهداف سياسية يتمثل في قانون الأفضلية التجارية للأنديز عام 1991، المقدم في إطار برنامج الولايات المتحدة لمكافحة المخدرات: Karen DeYoung "4 Andean Ministers Plead for Trade Pact", *Washington Post* (February 13, 2002): A10.



الشكل (6 ـ 2): أدوات قوة الدولة

جميع هذه الأدوات المذكورة أعلاه، يمكن أن تعتبر بأن لها آثارها في ذاك الإطار العريض للدبلوماسية التي تحدث دوماً في ما بين الدول. من أجل ذلك يمكن اعتبار الدبلوماسية الأداة الأكثر أهمية من أدوات قوة الدولة، والأداة الرئيسية أو التنسيقية توضع ضمن هذه العقوبات والقوة العسكرية والمفاوضات بخصوص قضايا محددة أو أي واحدة من الأدوات أخرى[4]. هذا الرأي في الدبلوماسية تدعمه حقيقة مفادها أن الدور الرئيسي في أعمال وضع الاستراتيجية وتنفيذها في معظم عواصم حكومات العالم تقوم به وزارة الخارجية، وفي الوقت عينه يعطى السفراء سلطة ميدانية فوق ما لدى ممثلي الوكالات التي تدير أدوات السياسة الأخرى داخل سفاراتهم. وهكذا، تعد الدبلوماسية من الناحية العملية الأداة التي يجب أن تحاول القيام بالتنسيق الواقعي للأدوات الأخرى كافة. وبالطبع، فإن "الدبلوماسية" كما تستخدم في هذا السياق لا تتضمن النشاط الاعتيادي للدبلوماسيين من خلال تفاعلهم مع نظرائهم من البلدان الأخرى فحسب، بل إلى جانب ذلك أفعال الحكومات واللاعبين من غير الدول والذين يعلو صوتهم فوق صوت الكلمات[5]. فهي إذاً وباختصار التعبير الخارجي للسياسة الخارجية.

(4) يعرّف هانز مارغنثاو الدبلوماسية بأنها "في أوسع معانيها" "تشمل التنوع الكامل للسياسة الخارجية".
Politics Among Nations, 5th ed. Rev. (New York: Alfred A. Knopf, 1978), p. 529.

(5) انظر: Thomas Schelling, The *Strategy of Conflict* (New York Oxford University Press, 1963) للاطلاع على الرأي القائل إن الدول تتواصل فعلاً في ما بينها بصمت أكثر من الكلام ولا سيما أنه خطر جداً في السياسة الدولية أن تصدق حكومة ما تقوله حكومة أخرى.

يتلخص غرض هذا الفصل في تقديم عرض موجز للعديد من الأساسيات التي ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يعرفوها بخصوص كل واحدة من هذه الأدوات لكي يكونوا على استعداد لاختيار ما يلزمهم من أدوات عندما يُنشئون الاستراتيجيا. وأفضل طريقة لجمع هذه المعرفة من دون شك تكون من خلال الخبرة والتجربة الطويلة والمتنوعة بما يتعلق باستخداماتها سواء على نحو مباشر أو من خلال دراسات لحالات معينة. وإذا أريد لفصل واحد من كتاب أن يغطي هذا كله، فلن يستطيع إلا أن يحاول تعريف وتوصيف وتوضيح كل واحدة منها لتكون لدى الاستراتيجيين فكرة أكثر اكتمالاً لما يتعاملون معه من مجرد معاني بسيطة قد تشير إليها بعض المصطلحات مثل "الدبلوماسية العامة" أو "المساعدات الخارجية" أو "القوة العسكرية" من خلال العمل، مع الإشارة إلى نقاط القوة والفوائد (وكذلك نقاط الضعف والمساوئ) لاستخدام كل أداة - أو الخصائص التي يستعين بها الخبراء الاستراتيجيون في تقييمهم للمنافع والتكاليف المرتبطة بمسارات العمل التي يقترحونها(6). وحيث إن الاستراتيجيا في أساسها تتعلق بالعلاقات، فإن الإيجابيات والسلبيات لكل أداة ترتبط بالمفاهيم في المنطق الاستراتيجي التي حددت في نموذج استراتيجية الشؤون الخارجية - أي ضمن الإطار الاستراتيجي والتهديدات والفرص المقدمة في ذاك الإطار وبالمصالح القومية وبقوة الأمة وتأثيرها في اللاعبين الدوليين وكذلك الأهداف والأدوات الأخرى - أما المسائل المحددة التي تحكم تلك العلاقات فهي موضحة بالتفصيل في (الشكل 6 ـ 3).

الأدوات السياسية: التفاوض

إذا كانت الدبلوماسية تتضمن كل الاتصالات بين الدول واللاعبين الآخرين

(6) انظر الفصل الثامن.

البيئة الدولية: ما هي الشروط المتاحة في البيئة الدولية وتلزم لكي تعمل هذه الأداة وتنجح بعملها؟ وما الشروط التي قد ترفع راية الإنذار ضد استخدامها؟ ما مدى قوة هذه الأداة أو فاعليتها عبر التنوع الواسع للشروط البيئية؟

البيئة المحلية: ما هي الشروط المتاحة في البيئة المحلية وتلزم لكي تعمل هذه الأداة وتنجح بعملها؟ وما هي الظروف اللازمة عادة لاستدامة الدعم الشعبي في استحواذها واستخدامها؟

التهديدات والفرص: ما هي التهديدات التي تكون هذه الأداة أفضل أداة تقاومها؟ وما الفرص التي تستطيع هذه الأداة الإفادة منها جيداً؟ وما هي التهديدات والفرص التي قد لا تكون هذه الأداة فاعلة في مواجهتها؟

المصالح: ما هي المصالح التي تعتبر هذه الأداة أفضل ما يدعمها؟ وما هي المصالح التي قد لا تخدمها؟

الأهداف: هل يمكن استعمال هذه الأداة من أدوات السياسة لواحد أو أكثر من أهداف الاستراتيجية أم يمكن استخدامها لأغراض متعددة؟ هل تحتوي هذه الأداة خصائص تجعلها تقوض السعي إلى تحقيق بعض الأهداف الاستراتيجية الأخرى؟

القوة والتأثير: ما هي المطالب بخصوص القوة الكامنة للدولة ـ ومواردها ـ التي تفرضها هذه الأداة؟ ما مدى تكاليفها وأخطارها، وما الذي يمكن فعله للإقلال من الاثنين معاً؟ ما أنواع نظم الحكم في الدول ولدى اللاعبين من غير الدول التي يحتمل أن تؤثر فيها هذه الأداة؟

الأدوات: هل يمكن لهذه الأداة أن تعمل على أفضل وجه لوحدها أم بمشاركة أدوات أخرى للسياسة؟ فإذا كان الجواب هو الجزء الأخير من السؤال فما هي العلاقة المثالية أو الضرورية مع الأدوات الأخرى؟ وهل ثمة خصائص معينة في هذه الأداة تجعلها تقوي أو تقوض الأدوات الأخرى؟

فن إدارة شؤون البلاد: بأي طريقة يمكن استخدام هذه الأداة استخداماً فاعلاً؟ مثلاً، هل يجب أن تكون مستترة أم مكشوفة وعريضة أم ضيقة؟ حقيقية أم محتملة، تدريجية أم إجمالية؟

الشكل (6 ـ 3): أسئلة خاصة بأدوات قوة الدولة

على الساحة الدولية، فالمفاوضات ـ التي هي مجموعة رسمية تقريباً من

المناقشات بخصوص قضية أو مجموعة قضايا معينة بين فريقين أو أكثر - تعتبر أداة معينة تستخدمها الحكومات حين تبدو الدبلوماسية اليومية غير كافية. من أكثر المفاوضات جدارة بالملاحظة والاهتمام لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كانت بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي بخصوص الحد من التسلح؛ وبين الولايات المتحدة والمقاتلين الآخرين بخصوص إنهاء حرب فييتنام؛ وبين الولايات المتحدة والصين بخصوص التطبيع والاعتراف؛ وبين إسرائيل وجيرانها العرب ومنظمة التحرير الفلسطينية بخصوص الحكم الذاتي والسلام والاعتراف المتبادل؛ وبين أنظمة الأقلية البيضاء وحركات التحرر السوداء والحكومات وفرقاء خارجيين بخصوص التدخل المسلح والاستقلال وحكم الأغلبية في أفريقيا الجنوبية[7].

إضافة إلى تلك الجهود الكلاسيكية لحسم قضايا مثار نزاعات، فإن المفاوضات جارية على نحو دائم لحل المشكلات الدولية ولوضع معايير فنية تكون مرشداً في التفاعلات بين الدول، وما بين الأفراد والشركات والدول في عالم آخذ بالاندماج. وتكون هذه المفاوضات عادة برعاية الأمم المتحدة أو غيرها من المنظمات الدولية وغالباً ما تضم دولاً عديدة، وأمثلة ذلك كثيرة نذكر منها المؤتمر الذي عقد على مدى عشر سنين بخصوص قانون البحار، أو تلك الجولات الثماني المتتابعة للمفاوضات التجارية بموجب معاهدة التجارة والتعرفة: الغات (GATT) وبالتالي منظمة التجارة العالمية. غير أن المباحثات الخاصة بحل المشكلات والتي قلما تحتل مساحة في النشرات الإخبارية مثل

(7) تتضمن هذه المفاوضات تلك المحادثات التي عرفت باسم محادثات لانكاستر التي افضت إلى ولادة دولة زيمبابوي، والجهد المبذول على مدى سنوات عدة قاده مساعد وزير الخارجية الأمريكية تشستر كروكر من أجل انسحاب القوات الأجنبية من أنغولا واستقلال ناميبيا، وجهود الأمم المتحدة لحسم الحروب الأهلية بين الشعوب السوداء في أنغولا وموزامبيق، والمفاوضات الداخلية لتثبيت حكم الأغلبية في جنوب أفريقيا. ومع أن هذه الجهود كانت محاولات منفصلة من جانب فرقاء مختلفين، إلا أن هذه المفاوضات كانت وثيقة الارتباط ببعضها البعض وبأحداث جارية في العالم حتى إنه من الممكن القول إنها شكلت عملية تفاوض واحدة. انظر:
Chester A. Crocker, *High Noon in Southern Africa* (New York: W.W.Norton: 1992).

المفاوضات السياسية، التي تعتبر الأكثر شيوعاً وقد تكون أكثر أهمية على المدى الطويل في التأثير على السلوك العام للدول.

والمفاوضات الدولية من عدة نواح شبيهة بالمفاوضات المحلية التي تحدث عادة بين العمال والإدارة أو بين البائع والشاري أو بين المدعي والمدعى عليه أو حتى بين الزوج وزوجته. لكن لها أيضاً مزايا فريدة ومعينة. أولاً، قد يكون من شأن الفروق الثقافية واللغوية أن تعمق تضارب المصالح الذي تخفيه القضايا موضوع النزاع. ثانياً، وعلى الرغم من أن كل تفاوض يفترض أن بين الفرقاء علاقات مستمرة بينهما - وإلا فلا لزوم للتفاوض - فإن الدول ذات السيادة التي تعيش في أقاليم مميزة قد لا تجد مصالح مشتركة أو مجالاً أضيق للتفاعلات تشدها إلى بعضها البعض، من أولئك الأفراد القاطنين في مجتمع واحد. ثالثاً، ومع أن القانون الدولي المعتاد أو المعاهدات القائمة قد تشكل هيكلية بيئة التفاوض الدولي، إلا أن هذه المفاوضات قد تحدث في كثير من الأحيان في حال غياب الأعراف والقوانين التي تربط الفرقاء معاً. لذلك قد لا يوجد إطار مقبول عموماً أو مهم جداً يجري من خلاله العمل على حل هذه الخلافات وقد لا توجد تحفظات أو قيود على سلوك الفرقاء خارج عملية التفاوض. أما رابعاً وهو الأهم، فإن غياب الاحتكار الدولي على استعمال القوة يعني أن العنف المنظم حاضر دوماً كبديل للاتفاق التفاوضي.

إذاً، إن التفاوض، إن أُخذ وحده، أداة من أدوات السياسة تعد أقوى الأدوات قاطبة وأضعفها في آن معاً[8]؛ فهو الأداة الأضعف لأنها تعتمد فقط على قوة الحجة والعاطفة لتغيير سلوك لاعب آخر، وهي الأقوى لأنها الأداة الوحيدة القادرة فعلاً على حل المشكلات الدولية وعلى تكوين وتسجيل

(8) Steven Mann, 'The Interlocking Trinity,' Unpublished paper written at the National War College, November 5, 1990.

وتقنين الالتقاء الحقيقي للأفكار حول القضايا موضوع النزاع[9]. وهكذا، وكما قال الدوق دوكاليير (Duc deCallieres) في كتاباته الكلاسيكية حول الدبلوماسية الأوروبية في القرن السابع عشر، "إن سر التفاوض يكمن في تحقيق الانسجام بين مصالح الفرقاء المعنيين:"

> ... لا توجد معاهدة دائمة لا تكون قائمة على فائدة تبادلية، والحق يقال إن معاهدة لا تلبي هذا الشرط ليست معاهدة قط، وهي تحوي في طياتها بذور انحلالها. وهكذا، فإن السر العظيم للتفاوض يتمثل في إبراز فائدة مشتركة بين كلا الفريقين بخصوص أي اقتراح، وبالتالي ربط هذه الفوائد معاً لكي تبدو بمظهر التوازن المتساوي لكلا الفريقين[10].

ولأن التفاوض هو الأداة الأضعف فهو أكثر الأدوات حاجة لدعم الأدوات الأخرى؛ فالعقوبات الاقتصادية أو الرد الانتقامي التجاري أو المساعدة الخارجية أو استخدام القوة يمكن توقعها دوماً بأن تكون على الطاولة أو قريبة منها، ومن المتوقع أن تؤدي الوعود والتهديدات والمكافآت والعقوبات دوراً في عملية التفاوض إلى جانب مجرد قوة الحجة. ولكن طالما أن المفاوضات هي أقوى الأدوات قاطبة، فإن هذه الأدوات الأخرى ليست سوى مساعد لها ولا يمكن أن تكون بديلاً عن العمل الحقيقي للإقناع الذي هو في صميم هذه الأداة. في ما عدا ذلك، فسوف يتبين أن "الاتفاق" الذي تم

(9) يفترض هذا التوصيف للخصائص أن الفرقاء يستعينون بالتفاوض بسبب مصلحة حقيقية في التعامل مع القضايا التي بينهم. وقد تستخدم المفاوضات من جانب فريق واحد أو كلا الفريقين معاً وليس لديهم أدنى فكرة عن إمكان التوصل إلى اتفاق حقيقي، مثال ذلك لأغراض الدعاية أو إذعاناً لضغوط داخلية شديدة أو لكسب الوقت أو لتأخير عمل غير مرغوب من جانب الفريق الآخر أو بهدف زيادة الضغوط العامة لكي يتنازل ويقبل.

(10) DeCallieres, *On the Manner of Negotiating with Princes*, A.F. Whyte trans. (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1963), p. 110.

التوصل إليه لا يشكل تسوية على الإطلاق، بل سوف يتفكك إلى نزاعات مفعمة بالأحقاد عند تنفيذه(11).

والمفاوض لا يستطيع اجتناب هذه المعضلة من خلال اللجوء إلى الكذب والخداع أو الاحتيال. لا شك أن عنصري السرية والمفاجأة هما الأداتان الأكثر أهمية في الحروب، ولكن ليس الهدف في هذه الحالة الإقناع، بل القسر والإكراه.

ومع أن ميكيافيللي قال قديماً: "إن من يخدع الآخرين سوف يجد دوماً أشخاصاً يسمحون لأنفسهم أن ينخدعوا"، ومع أن في الأثر قولاً يعرّف الدبلوماسي بأنه شخص أرسل "ليكذب خارج البلاد" من أجل وطنه، فإن ثمة ذلك السياسي الماهر في سياسة القوة مثل هنري كيسنجر الذي أطلق تحذيره القائل "في السياسة الخارجية يجب على المرء ألا ينسى أنه يتعامل من خلال دورات تدور وتعود وفي قضايا متتابعة مع الأشخاص أنفسهم؛ فالحيلة تضحّي بالهيكلية من أجل منفعة آنية"(12). ومرة أخرى نستشهد بما قاله دوكاليير الذي ربما يكون أفضل من عبّر عن ذلك حين قال:

> ... الكذبة تترك وراءها دوماً قطرة سم، وحتى النجاح الدبلوماسي الأكثر بريقاً والذي يناله المرء بالكذب والخداع يستند إلى أساس غير آمن، ذلك أنه يوقظ في نفس المهزوم إحساساً بالإثارة والرغبة في الانتقام وحقداً سيكون دوماً خطراً على الخصم ... والتفاوض الذي ينفذ بنجاح ومن خلال

(11) "في عمل مشترك بين دول ذات سيادة لا تثبت وتبقى إلا الاتفاقيات التي لدى كلا الفريقين مصلحة في بقائها". Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: MA, Little, Brown & Co. 1979), p. 1081. وهذا بالطبع هو الجواب الأول والأخير لقضية قابلية التنفيذ والتحقق؛ فإذا كانت التسوية حقيقية ولدى كلا الفريقين مصلحة في تنفيذها، فالتطبيق وحده سوف يهتم بنفسه، ولكن إذا كان الاتفاق مفروضاً من خلال استخدام أدوات أخرى فسوف تقتضي قابلية التنفيذ والتحقق اهتماماً خاصاً.

(12) Niccolo Machiavilli, *The Prince*, Luigi Ricci / E.R.P. Vincent trans (New York: Mentor / Penguin, 1980), p. 93; Kissinger, *White House Years, p. 747*.

ذكاء عال وشريف من الدبلوماسي يعطيه فائدة عظيمة في أعمال أخرى قد يقوم بها مستقبلاً[13].

تتبين هشاشة التفاوض من حيث كونه أداة من أدوات إدارة شؤون البلاد من خلال ذلك العدد الكبير من الشروط الواجب توافرها ليكون استخداماً ناجحاً؛ ففي المقام الأول يعتبر توقيت المفاوضات أمراً حيوياً. وهذا يعني أن يكون النزاع المراد تسويته أو المشكلة المطلوب حلّها قد "نضجت" للتسوية، وهي حقيقة توضحها مفاوضات عديدة استمرت لسنوات عدة من دون أن تثمر، لكنها تحركت كثيراً نحو الانتهاء حالما ظهرت تغييرات في الشروط أقنعت الفرقاء جميعاً أن الاتفاق حول شروط يمكن الحصول عليها أفضل من استمرار عدم الاتفاق. وعلى سبيل المثال، حاولت إدارة الرئيس ريغان عبثاً ولمدة سبع سنين وضع تسوية في أفريقيا الجنوبية، ثم في السنة الثامنة - حين حصلت تحولات جذرية في السياسة الخارجية السوفياتية بقيادة غورباتشوف، وحصل نوع من الإرهاق العسكري على أرض المعركة في أنغولا (وإدراك لدى جميع المتحاربين بأن أحداً لن يفوز بالقوة)، وآثار العقوبات الاقتصادية والكساد الاقتصادي في جنوب أفريقيا، فهذه كلها مجتمعة - تم التوصل سريعاً إلى اتفاقات بخصوص انسحاب القوات الأجنبية من أنغولا وحول استقلال ناميبيا[14]. وعلى نحو مماثل ظلت الوعود التي حملتها اتفاقات كامب دافيد لعام 1979، بخصوص الحكم

(13) DeCallieres, *On the Manner of Negotiating with Princes*, pp. 31 - 32.

(14) لمعرفة التفاصيل انظر: Pauline Baker, *The United States and South Africa: The Reagan Years* (New York: Ford Foundation and the Foreign Policy Association, 1989); Michael Clough and Jeffrey Herbst, "South Africa's Changing Regional Strategy," *Critical Issues* 4 (New York: Council on Foreign Relations, 1989), Chas. W. Freeman, "The Angola - Namibia Accords," *Foreign Affairs* 86 (Summer 1989, 126 - 141). ويمكن استخلاص نتائج مماثلة بخصوص التوصل إلى تسوية في الحرب الأهلية في السلفادور: Terry Lynn, Karl, "El Salvador's Negotiated Revolution", *Foreign Affairs* 71 (Spring 1992): 147 - 164.

الذاتي الفلسطيني نائمة لمدة 14 عاماً، إلى أن حصل تغير في الحكومة الإسرائيلية وانتهى الدعم السوفياتي لحركات التمرد العربي والمجاعة المالية عند منظمة التحرير الفلسطينية في أعقاب دعمها للعراق في حرب الخليج، وتزايد قوة الأصولية الإسلامية في الأراضي المحتلة والشيخوخة التي بدأت تطال الزعماء الرئيسيين من أمثال شمعون بيريس وياسر عرفات، صار الاعتراف المتبادل ممكناً وحتى ملحاً في أوسلو عام 1993[15]. ولكن قد تكون المفاوضات مثمرة على المدى البعيد حتى لو افتقرت إلى احتمال قصير الأجل بالنجاح. وإن انعدمُ النضج قد يتجادل المفاوضون لأعوام حول شكل طاولة المفاوضات ومن هو الفريق الشرعي المخول بالتفاوض، غير أن المعرفة المكتسبة والاتصالات الحاصلة والثقة الشخصية التي تكونت، قد تكون عوامل جوهرية في الإفادة من الفرصة للتوصل إلى تسوية حين تأتي؛ فالمواظبة والدأب في مواجهة عقبات قد تبدو صعبة لا يمكن تجاوزها، قد تكون عاملاً حيوياً في تحقيق النجاح لاحقاً[16].

والمفاوضات الناجحة تقتضي إلى جانب ذلك اهتماماً دقيقاً بالصيغة والإجراء، فهي بالكاد تكون مجرد وجود مفاوضين تم تعيينهم ويجلسون معاً ويتماحكون للخروج باتفاق ما. وأما الحاجة للتغلب على/أو الالتفاف على الضغوط السياسية القادمة من الدوائر الانتخابية للفريقين ومشترط القرارات السياسية من مستوى القمة وفي مراحل مختلفة من العملية

(15) Daniel Williams, "As Much As Anything, Cold War's End Fostered Israel - PLO Deal," and David Hoffman. Just 2 Professors, Writing a Book... " *Washington Post* (September 1, 1993) A1, A28. والمؤسف أنه عندما تغيرت هذه الظروف في أواخر التسعينيات عادت العملية ثانية إلى طريق مسدود وإلى العنف.

(16) يعتقد البعض أنه من غير الحكمة البدء بالتفاوض ما لم يكن ثمة احتمال للنجاح، ولا سيما أن مجرد الاتفاق على المحادثات يضفي شرعية معينة على الجانب الآخر، وتنازلاً مبدئياً قد لا يرغب المرء بتقديمه إلى دولة مارقة أو لاعب غير مقبول من غير الدول. ومن جهة أخرى فإن السياسة الدائمة الخاصة بالرغبة في التحدث مع أي شخص وفي أي زمان وأي مكان حول أي شيء قد تكون جديرة بكسر سوء التفاهم وتسهل العمل الدبلوماسي أكثر مما قد تكلف.

التفاوضية، قد تؤدي في معظم الأحيان إلى مباحثات سرية عبر قنوات خلفية من وراء عملية المفاوضات الرسمية، والمواثيق المفتوحة يتوجب التوصل إليها في بعض الأحيان سراً إذا أريد إبرامها حقاً. ومن هذا المنطلق اعتاد هنري كيسنجر إجراء مفاوضاته السرية بخصوص الحد من التسلح "عبر القنوات" وفي أغلب الأحوال من دون علم الفريق الأمريكي الرسمي المفاوض[17].

كما إن المفاوضين أنفسهم غالباً ما يطلبون إشراك مسهّلين من الخارج، أو وسطاء، فرقاء آخرين يتراوح دورهم عادة على مجرد جمع الجانبين معاً وحتى العمل بمثابة قناة لتواصلهم (في ما يسمى "محادثات التقريب" أو الدبلوماسية المكوكية، حيث يرفض الفرقاء التعامل المباشر بينهما) وحتى تقديم مقترحاتهم الخاصة للتسوية. وهنا يمكن للقوى الصغرى أن تقدم الأرض المحايدة والصوت المحايد الذي لا مصلحة له بالمسألة موضوع التفاوض. أما القوى الكبرى فلديها قدرات خاصة على ممارسة الضغط وتقديم المحفّزات (أو الضمانات) للتسوية. وهكذا، نجد أن واشنطن وحدها وكذلك موسكو بعد الحرب الباردة تستطيعان استخدام قطع المساعدات والعلاقات الدبلوماسية مع حلفائها السابقين لدفع عملية التسوية السياسية في النزاعات طويلة الأمد في العالم الثالث. وفي بعض الأحيان يمكن أن ينجح هذان النوعان من التدخل بخصوص مختلف جوانب التسوية؛ ففي الوقت الذي قدمت فيه النرويج موقعاً منعزلاً ومحايداً لمحادثات منظمة التحرير الفلسطينية مع إسرائيل عام 1993، كان للدعم السياسي من الولايات المتحدة ولجهودها في سبيل جمع الأموال اللازمة أهميتها الخاصة في تجربة الحكم الذاتي الفلسطيني التي تلت تلك المحادثات.

(17) انظر على سبيل المثال: *White House Years*, pp. 810 - 823.

وحالما يصدر الأمر بالتفاوض، فإن العملية ذاتها تعتمد كثيراً على مهارة الفريقين المتفاوضين ومن خلال لعبة لا يمكن فيها تقديم أو توريد أية قواعد لكل حالة بمفردها. يقول هنري كيسنجر: السر في المفاوضات هو تحضير وإعداد بمنتهى الدقة.

> وعلى المفاوض أن يعرف جيداً ليس الجانب الفني للموضوع فحسب، بل وأدق تفاصيله. وفوق كل شيء عليه أن يفهم جيداً أهدافه وطرق الوصول إليها. يجب أن يدرس سيكولوجية وأغراض نظيره في التفاوض وأن يقرر ما إذا كان ممكناً التوفيق بينها وبين أغراضه الخاصة وكيف يكون ذلك. يجب أن تكون هذه الأمور كلها في متناول يده، ذلك أن الانطباع عن انعدام الحسم يستدعي التردد أو التصلب في الرأي(18).

وغالباً ما تسير المفاوضات عن طريق تكتيكات معينة يقدم فيها كل جانب بعض التنازلات الهامشية في محاولة منه لانتزاع تنازلات من الجانب الآخر. ومن خلال جهود جمة للتوصل إلى أفضل صفقة ممكنة، يحاول كل فريق أن يتعرف على مطالب الآخر في حدها الأدنى - أي "نقطة المقاومة" التي لن يوافق الآخر على تجاوزها - من دون أن يفصح عن مطالبه(19). وكثيراً ما يحاول المفاوضون الحصول على توازن متساوٍ للفوائد نادى به دوكالبيير من خلال "ربط" القضايا موضوع التفاوض مع مسائل خارجية ربما تبدو للوهلة الأولى خارجة عن المباحثات، لكنه تكتيك قد يفيد في تعقيد وتوسيع مناطق الخلاف كوسيلة لحلها. وعلاوة على ذلك فإن ثمة قضايا عدة لا يمكن أن تقبل مقاربة توزيع الفروق، وقد لا تؤدي عملية المساومة من مثل هكذا مواقع إلى التوصل للحدود الدنيا للمطالب الحقيقية للجانبين.

(18) Kissinger, *White House Years*, p. 731.

(19) Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 160 - 161.

وغالباً ما يكون المخرج الوحيد من هذا المأزق أن يستخدم المفاوضون ما لديهم من فكر مبدع لإعادة تعريف المشكلة، فالنجاح كما قال دوكاليير قد يكون "سهلاً التوصل إليه من خلال التخلي عن المقاربة التي تسببت في النزاع أصلاً وتناول المسألة من جانب آخر"[20]. يقول بعض الممارسين من ذوي الخبرة الطويلة كما يقول الكثير من العلماء إن على المفاوضين أن يضعوا جانباً المواقف المتعارضة برمتها ويركزوا على المصالح الضمنية التي لا بد من تلبيتها[21]. وقد فعل كيسنجر ذلك في محادثاته مع الصين ومصر، فتخلى عن التكتيكات التقليدية لصالح مقاربة تم الاستخفاف بها في ما بعد ووصفت بأنها تنازل استباقي، حيث كشف أوراقه كلها على الطاولة موضحاً المصلحة الضمنية بحيث يتمكن كل جانب من تقديم أفضل حكم يرضي المقتضيات الأساسية للجانب الآخر. يطلق العلماء على هذه الطريقة تسمية مواجهة المشكلة بدلاً من مواجهة الشعب، فالفكرة هنا تقضي بجعل الفريقين معاً يشاركان في جهد مشترك لتحديد الخيارات التي من خلالها يمكن للجميع أن يكسب بدلاً من بقاء كل جانب في حال تربص بالجانب الآخر في مسعى إلى الحصول على فائدة تكون على حساب الآخر.

وفي نهاية المطاف، ليست جميع المصالح قابلة للتوفيق وليس كل نزاع قابلاً للتسوية وليست جميع المشاكل قابلة للحل. لذلك يتعين على المفاوضين أن يحتفظوا بنظرة واضحة جلية لمصالح بلدهم وأن يملكوا إحساساً بكل الصفقات الممكنة التي قد تكون أسوأ كثيراً من عدم وجود صفقة ما، والشيء المهلك يقدر فقدان الابتكار والإبداع هو تلك "الغلطة المشتركة التي يرتكبها أولئك الذين لديهم خيال حي ونشط" ويقصد بذلك "حين ينظرون إلى المسألة من جوانب متعددة جداً حتى إنهم ينسون في أي اتجاه

(20) DeCallieres, *On the Manner of Negotiating with Princes*, p. 123.

(21) Roger Fischer and William Ury, *Getting to Yes* (New York: Houghton Mifflin, 1981.

يسيرون"[22]. فهذا التحذير مهم بصفة خاصة للزعماء الأمريكيين الذين اعتادوا على "خذ وهات" في العملية الديمقراطية، والذين يجدون من العسير "أن يقبلوا بحقيقة مفادها أن المواقف المتعاكسة في بعض النزاعات غير قابلة للتسوية"[23]. وعلاوة على ذلك، فإنه:

> في كل حالة تفاوض يتم التوصل إلى نقطة يكون فيها الجانبان قد ذهبا بعيداً جداً يصعب معه الانسحاب؛ فالتنازلات المتبادلة والمتراكمة تخلق زخماً خاصاً بها، وفي مرحلة معينة يكون التراجع مثيراً للشكوك إزاء قدرة المفاوضين على الحكم[24].

غير أن هكذا زخم قد يجعل الدبلوماسيين يذهبون إلى ما هو أبعد مما تقتضيه القراءة الواضحة للمصالح القومية، وأبعد مما يتضمنه الالتقاء الحقيقي للأفكار. لكن السؤال الرئيسي الذي يمكن طرحه بخصوص كل عملية تفاوض هو ما إذا كان يوجد تشاركية في المصالح تكفي لإبرام صفقة ما. وفي بعض الأحيان يكون أفضل ما يمكن عمله إرجاء القضايا غير القابلة للتوفيق والقبول باتفاق محدد من شأنه أن يضع حداً للصراع، ويأمل أن يكون الوقت كفيلاً بتغيير الظروف بحيث يصبح المستحيل ممكناً - وهذه مقاربة اتبعت في بيان شنغهاي المشترك لعام 1972، بخصوص الموضوع الشائك جداً لإعادة توحيد تايوان مع الصين لغرض السماح بالتقارب الأمريكي - الصيني. وفي بعض الأحيان الأخرى لا يمكن لأي قدر من الإبداع أو المهارة أن يجنب حصول الفشل المباشر - مع أن الاستخدام المنسق للأدوات الأخرى لقوة الدولة في إطار المفاوضات المتواصلة قد يغير حسابات أحد الفريقين لمصالحه (أو لما تقتضيه المصالح) بطريقة علها تؤدي إلى النجاح.

(22) DeCallieres, *On the Manner of Negotiating with Princes*, p. 30.

(23) Kissinger, *White House Years*, p. 349.

(24) Kissinger, *White House Years*, p. 1081.

الأدوات السياسية: التنظيم الدولي

فكرة التنظيم الدولي

غالباً ما تكون المفاوضات ثنائية الجوانب ولغرض مخصوص، حيث تلتقي حكومتان بحسب ما يلزم لحل مشكلة ما أو لهدف توسيع التعاون بينهما. ولكن قد تلزم في بعض الأحيان جهود متواصلة لتنظيم شؤون العديد من الأمم. وقد أدركت الحكومات منذ نحو قرنين من الزمان أن هكذا مفاوضات متواصلة ومتعددة الجوانب قد يمكن تسهيلها كثيراً من خلال الاستعانة بمنظمات دائمة لها مواثيقها القانونية الخاصة وإجراءاتها الثابتة ومنشآتها الدائمة. وهذه الهيئات، بعد أن تم إحداثها، اقتضت نوعاً جديداً من الدبلوماسية المتعددة الأطراف والتي يعرفها جيداً المشرعون في كل بلد ديمقراطي، ألا وهي الدبلوماسية البرلمانية. كما إن انتشار الوكالات التي أحدثت للتعاطي مع قضايا أو مشكلات معينة، أشارت بالتالي إلى الحاجة إلى منظمة عالمية يقصد بها التعاطي مع الجوانب المتعددة للحياة الدولية بما في ذلك قضايا الحرب والسلم؛ فكانت النتيجة في أعقاب الحرب العالمية الأولى، تأسيس عصبة الأمم؛ وبعد الحرب العالمية الثانية، تأسيس منظمة الأمم المتحدة.

غير أن سياسة الولايات المتحدة نحو المنظمات الدولية تأرجحت على نحو بالغ الغرابة بين احتضان حماسي ورفض معادٍ، وذلك منذ عهد الرئيس وودرو ويلسون الذي تبنى "ميثاق العصبة" (League Covenant) ورفضه مجلس الشيوخ. لكن هذه التغيرات لم تعكس على نحو كامل واقع المنظمات الدولية، بل كان ذلك على نجو يقل عن عكسها لالتقاء الضدين داخل الجسم السياسي الأمريكي المنقسم منذ أمد طويل بين المثاليين أو المعادين للعنف والذين يتوقعون من هذه المنظمات أن تفعل المعجزات من أجل السلام، والقوميين أو الانعزاليين الذين يخشون انتهاكها للسيادة الأمريكية. غير أن هذه الانقسامات التي لم تختف مع انتهاء الحرب الباردة صارت موضع تركيز حاد، حيث حصل صدام بين أولئك الذين كانوا يأملون بنظام دولي جديد في

ظل منظمة أمم متحدة قوية، وبين الذين كانوا يعتقدون أن هذه المنظمة سوف ترسل حواماتها السوداء لتسيطر على الولايات المتحدة[25]. وكانت إدارة الرئيس كلينتون خير شاهد على هذا الجمع بين الضدين: فقد بدأت هذه الإدارة عهدها معلنة مبدأ "التعددية التوكيدية". ولكن بعد مقتل 18 أمريكياً كانوا يدعمون مهام الأمم المتحدة في الصومال، تراجعت الإدارة سريعاً واتخذت موقفاً كان في ظاهره أكثر استعداداً لوضع اللوم على المنظمات التعددية من تعزيزها وتقويتها[26]. وفي تلك الأثناء أوقف النواب الجمهوريون في الكونغرس دفع المستحقات الملزمة قانونياً إلى الأمم المتحدة، وعارضوا مشاركة الولايات المتحدة في عمليات حفظ السلام وبناء الدولة، كما عارضوا بشدة احتمالات أن تعمل القوات المسلحة الأمريكية تحت إمرة غير أمريكية. هذا وقد تبنت إدارة الرئيس جورج دبليو بوش ذلك الشك الأحادي الجانب في كل شيء متعدد الجوانب فرفضت معاهدة كيوتو بخصوص التغير المناخي، وهاجمت بل وأعاقت عمل محكمة الجنايات الدولية وألغت المعاهدة الخاصة بالصواريخ الباليستية، وأوقفت البروتوكول التنفيذي لمعاهدة الأسلحة البيولوجية وذهبت إلى الحرب في العراق من دون تشريع لهذه الحرب من الأمم المتحدة. وهكذا نجد أن التاريخ المسيّس يؤكد أهمية أن يكتسب الخبراء الاستراتيجيون نظرة متوازنة لمنفعة المنظمات الدولية من حيث كونها أدوات في فن إدارة شؤون البلاد الأمريكية، إلى جانب الإحساس بكيف يمكن أن تكون الدبلوماسية البرلمانية الأمريكية عظيمة الأثر والفاعلية داخل تلك المنظمات.

فالأمم المتحدة بكل تأكيد هي الوكالة الوحيدة الأكثر أهمية في عالم

(25) انظر على سبيل المثال: Jesse Helms, "Saving the UN", *Foreign Affairs* 75 (September - October, 1996): 2 - 7. وكذلك الردود على هجومه تحت عنوان "Letters to the Editor" في مجلة *Foreign Affairs* 75 (November - December 1996): 172 - 179.

(26) Michael Hirsch, "The Fall Guy", *Foreign Affairs* 78 (November / December 1999): 2 - 8.

مليء بالمنظمات الحكومية العامة، والوكالات الدولية التي يكون أعضاؤها عادة حكومات الدول[27]. وهذا العالم يمكن توزيعه بحسب المفاهيم إلى قسمين بحسب أغراض هذه المنظمات. والعدد الأكبر من هذه الهيئات لغاية الآن وأكثرها تفوقاً ورجحاناً في دورة الأموال داخل هذا العالم هي تلك التي تكرس جهودها لتحسين الرفاه الاقتصادي والرفاه الاجتماعي لشعوب العالم[28]. وأول تلك الوكالات التي ندعوها "الوكالات المتخصصة" في المنظومة الأصلية للأمم المتحدة، والتي أنشئت في أعقاب الحرب العالمية الثانية وتشتمل على منظمات شهيرة مثل منظمة الغذاء والزراعة (FAO)، ومنظمة الطيران المدني الدولية (ICAO)، والاتحاد الدولي للاتصالات (ITU) ومنظمة الأمم المتحدة للثقافة والعلوم (UNESCO)، وذلك إلى جانب المؤسسات المالية الدولية (IFIs) وصندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي (المؤلف من البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD) والجمعية الدولية للتنمية أو (IDA)). وإلى جانب ذلك يوجد تنوع واسع من مشاريع وبرامج التمويل التي أنشئت لاحقاً بعد عشرات السنين من خلال المؤتمرات الرئيسية المتعددة الجوانب لغرض توجيه الاهتمام المتواصل لقضايا تتقاطع مع اهتمامات الوكالات المتخصصة الأقدم منها، وتشمل مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية (UNTAD) الذي أسس عام 1964، ويواصل عمله إلى جانب صندوق الأمم المتحدة الخاص بالرقابة على إساءة استعمال الأدوية (UNFDAC)،

(27) بالطبع يوجد إضافة لذلك، عالم أكثر اتساعاً من المنظمات غير الحكومية (NGO)، أو هيئات دولية غير حكومية أعضاؤها من الأفراد أو الشركات أو الجمعيات الوطنية الخاصة.

(28) إذا نظرنا إلى منظومة الأمم المتحدة في عام 2001، على سبيل المثال، نجد أن الميزانيات التقديرية للمنظمة ذاتها مضافاً إليها أنشطة حفظ السلام تبلغ 3.8 مليارات دولار، لكن الميزانيات التقديرية والميزانيات الطوعية للوكالات المتخصصة وللبرامج والصناديق الخاصة تصل إلى 8.6 مليارات دولار. وربما يكون هذا التخصيص غير الصافي مبالغاً فيه من حيث نسبة الأموال اللازمة لتمويل مهام السلام والأمن. ومع ذلك فإن الجانب الخاص بالرفاه يمتص نحو 70 في المئة من مجموع الأموال. هذه الأرقام من (Global Policy Forum)، الجدول الخاص بـ Total UN System Estimated Expenditure على الموقع www.globalpolicy.org/finance/tables/tabsyst.htm

وبرنامج الأمم المتحدة الخاص بالبيئة (UNEP)، وصندوق الأمم المتحدة للنشاطات السكانية (UNFPA) وكثير غيرها. وأخيراً يوجد عشرات من الوكالات الأصغر حجماً، والتي يغلب أن تكون إقليمية وليست عالمية المجال، وتدير كل شيء ابتداءً من مزارع تربية الأسماك إلى الملاحة النهرية. وكذلك تنظيم النواحي العالمية المشتركة (مثل أعالي البحار وخطوط الطيران والفضاء والقارة القطبية الجنوبية والموجات الهوائية) ووضع قوانين التجارة وأنظمة البريد وما شابه ذلك، والتعاطي مع قضايا عالمية مثل قضايا السكان والغذاء والبيئة، وتحسين رفاه العمال والأطفال وبالطبع تشجيع وتعزيز كم هائل من الأنشطة المعروفة تحت عنوان التنمية ـ وهذه كلها تصنف تحت بند الرفاه الدولي.

غير أن الهدف الأكثر أهمية لهكذا تنظيم دولي والغاية الأصلية والأكثر عمقاً للمؤسسات العالمية مثل الأمم المتحدة هو تعزيز وترسيخ الأمن والسلم الدوليين، وبالتأكيد محو الحروب من النظام الدولي؛ ففي البداية كان ثمة أمل بأنه من الممكن ضمان السلم من خلال منظومة للأمن الجماعي المشترك تستند إلى فكرة أنه إذا ضمنت الدول بعضها بعضاً ضد أي هجوم واتفقت مسبقاً على خوض حرب في سبيل رد هذا الهجوم، فإن أي معتد لن يكون غبياً لدرجة أن يعتمد على المقاومة المسلحة ضد العالم بأسره. وكان مأمولاً في الحد الأدنى أن تكون الحروب مختصرة وحاسمة، ومأمولاً في الحد الأعلى ألا تحدث الحروب إطلاقاً. لكن المشكلة أن ذاك الوعد بالرد العام على العدوان لم يصدقه أحد، ولا سيما أن الحكومات لم تكن على استعداد لبذل دماء مواطنيها ما لم يكن انتهاك السلام يشكل تهديداً مباشراً لمصالحها القومية. والأكثر من ذلك أن ما قد يبدو ممكناً نظرياً يتبين أنه معقد من الناحية العملية؛ فالعدوان يكون عادة مغلفاً بغمامة وغير مباشر والحروب تحصل داخلياً كما تحصل دولياً، والمنظمات الحكومية تعكس عادة الانقسامات بين أعضائها من حيث التملص وانعدام الحركة. ويؤجل العمل الحاسم لصالح

الدبلوماسية والرد العسكري لصالح العقوبات الاقتصادية، بينما يخلق المعتدون حالات على الأرض لا يمكن تغييرها إلا بحرب واسعة النطاق. وكان الأمن الجماعي المشترك دوماً بعيد المنال، وهذا أول مصائب ضعف الدول والانقسامات الحاصلة بينها في الفترة ما بين الحروب، وبالتالي الإخفاق في التوصل إلى اتفاق بين القوى العظمى إبان الحرب الباردة.

أمام الجمود الحاصل في عمل مجلس الأمن المتمثل في استخدام حق النقض (الفيتو) 279 مرة على مدى 45 عاماً، حولت الأمم المتحدة جهودها باتجاه آخر، حيث باتت منتدى للحديث عن المشاكل والنزاعات، وتقوم بدور الفريق الثالث التوفيقي وتقدم أساليب ووسائل التسوية الهادئة (مثل الوساطة ومساعي النية الحسنة)، وتحاول الرقابة على والإقلال من التسلح و - من خلال اختراع فريد من نوعه - إرسال قوات حفظ السلام المتعددة الأطراف للتمركز بين الجيوش التابعة لدول متحاربة بهدف منع نشوب أي صراع (مثال ذلك في قبرص ومنطقة الشرق الأوسط)[29]. وعندما انتهت الحرب الباردة ولجأ الرئيس بوش (الأب) إلى مجلس الأمن للحصول على موافقته قبل القيام بحرب الخليج عام 1991، كان الجميع يأملون أن تبدأ هذه المنظمة عملها وفق ما أراده لها مؤسسوها، بحيث تؤسس منظومة أمن جماعي مشترك في صميم نظام دولي جديد. عوضاً عن ذلك شهدت فترة ما بعد الحرب الباردة انتشاراً واسعاً للصراعات القومية والعرقية، وحروباً داخلية لم تكن آلية منع النزاعات بين الدول التابعة للأمم المتحدة مهيأة لها؛ فاستجابت المنظمة لذلك من خلال تكييف خدماتها السلمية والأمنية أثناء الحرب الباردة بحيث تتلاءم مع اتجاهات كثيرة التنوع مثل مراقبة الفوضى وتقديم خدمات الإغاثة في يوغوسلافيا المفككة (UNPROFOR)، وتقديم الإغاثة من المجاعة وملاحقة أمراء الحرب في الصومال (UNOSOM I and II)، ومحاولة إعادة

(29) Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace," United Nations SC. Doc. S/24111 (June 17, 1992).

الديمقراطية إلى هاييتي (UNSMIH)، والعمل على إنهاء الحرب في سيراليون (UNOSOMSIL)، والبحث عن أسلحة الدمار الشامل في العراق (UNSCOM and UNMOVIC)[30]. ثم كان ثمة بعض الدعوات إلى هذه المنظمة لوضع أسس منظومة باسم "المسؤولية الجماعية" مكان منظومة الأمن الجماعي المشترك، بحيث تكون منظومة متكاملة "تربط المراحل المختلفة للعمل ـ ابتداءً من تقييم التسوية الهادئة ومروراً بالإجراءات الوقائية وحفظ السلام وانتهاءً بالتنفيذ ـ"[31]. ولكن حين حصلت اعتداءات 11/9، ظلت هذه المشاريع من دون تحقيق.

لم يكن مقدراً لها أن تكون حكومة عالمية، ولا سيما أنه توجد دون شك حدود محددة لما يمكن أن تقوم به منظمة دولية في تربيع الدائرة وفعل المستحيل من أجل سلام في عالم مليء بدول ذات سيادة. إن منظمة دولية مثل الأمم المتحدة ـ لها ذراعها التنفيذي في مجلس الأمن، وذراعها التشريعي في جمعيتها العامة، وسلطاتها القضائية المتمثلة بمحكمة العدل الدولية، أو ما تسمى محكمة العالم ـ قد تكون شبيهة بمؤسسات الدول ذات

(30) John M. Goshko, "U.N. Orders U.S. - Led Force into Somalia," *Washington Post* (December 4, 1992): A1, A20; Julia Preston, "U.N. to Stay In Somalia, Until 1995," *Washington Post* (September 23, 1993): A 27, A24; Julia Preston, "Haiti Embargo Revived," *Washington Post* (October 14, 1993): A1, A24; John M. Goshko, "U.N. Extends Peace Mission in Haiti," *Washington Post* (March 1, 1996): A23. See also Ramesh Thakur, "UN Peace Operations and U.S. Unilateralism and Multilateralism," Chapter 8 in David M. Malone and Yuen Foong Khong, eds., *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003), pp. 153 - 179.

(31) "المسؤولية الجماعية" مصطلح وضعه Edward C.Luck and Toby Trister Gati, "Whose Collective Security?" *Washington Quarterly* 15 (Spring 1992): 44؛ أما العبارة المقتبسة الثانية فهي من مقالة كتبها وكيل الأمين العام السابق للأمم المتحدة للشؤون السياسية الخاصة Brian Urquhart بعنوان The United Nations: From Peace-keeping to a Collective System? in *New Dimensions in International Security*, Adelphi Paper 265 (London: IISS, Winter 1991 / 92): 24.

السيادة لكن هذا الشبه ليس إلا شبهاً ضعيفاً، غير حقيقي؛ ففي بلد عصري ديمقراطي يوجد نظام قضائي معقد يرتبط باحتكار مركزي في استعمال القوة؛ فالقوانين تسن بالنيابة عن المواطنين من قبل ممثليهم والأحكام القضائية تنفذ سواءً أعجبت الفرد أم لم تعجبه. أما القانون الدولي فلا يحمل مثل هذه التوضيحات والتفاصيل، وليست الدول ذات السيادة خاضعة له بحسب مفهوم خضوع المواطنين لقوانين مجتمعاتهم. والجمعية العامة للأمم المتحدة لا يمكنها أن تسن قوانين تكون ملزمة للدول ومحكمة العدل الدولية لا تملك السلطة القضائية الإلزامية بخصوص النزاعات بين الدول، وأما تلك الجهات التي توكل إليها مهام تطبيق وتنفيذ الأنظمة والقوانين الدولية - بما في ذلك مجلس الأمن الدولي - فلا بد لها أن تعتمد على التعاون الطوعي من الحكومات.

ولكن بالرغم من هذه المساوئ لا يزال الكثير من المحللين على عاداتهم في التعامل مع الأمم المتحدة كما لو أنها لاعب دولي له حقوقه الخاصة. يرفعون توصياتهم بأن على "الأمم المتحدة" أن تفعل هذا أو ذاك، أو يوجهون لها اللوم لإخفاقات هنا أو هناك. صحيح أنه في بعض مجالات الرفاه الاقتصادي والاجتماعي أعطت الدول لهذه المنظمات ما يسمى بـ "سلطة فوق سلطة الدولة"، وهي السلطة في تقرير الأمور على الرغم من معارضة الحكومات، وقد فعلت ذلك لأن التبعات المترتبة على مصالحها في استمرار الخلاف أكثر خطورة بكثير من تلك المترتبة على موافقة تفرض ضد تلك المصالح. كما إن الإخفاق في تحديد الموجات الراديوية الدولية قد يسبب الفوضى في الموجات الهوائية، والافتقار إلى أنظمة بريدية دولية يعني نهاية للبريد الدولي، وانهيار الاتحاد الأوروبي سينجم عنه انخفاض كبير في مستويات المعيشة في القارة الأوروبية إن لم يكن ذلك أقرب إلى الفقر المدقع. غير أن الشيء الملازم والمصاحب لهذه القوة غالباً ما يكون نظاماً للتصويت يعطي الثقل الحقيقي لتلك اللامساواة الواضحة بين الدول،

وأن إمكانية أي قرار سياسي تتخذه أية دولة (حتى في داخل الاتحاد الأوروبي) بالانسحاب - مهما كان مكلفاً - يبقى في الخلفية. ومع ذلك تستطيع الدول الأعضاء في هذه المنظمات التي تعنى بالرفاه أن تتكلم بالشكل اللائق عنها إن كانت تعمل أم لا، أو إن نجحت أو أخفقت، وعليها بالتالي أن تجعل من موضوع التأثير في قراراتها هدفاً رئيسياً في الاستراتيجيا.

أما في مسائل السلم والأمن، فلا تزال الدول غير راغبة في التفويض بصلاحيات كهذه. ومع أن الأمم المتحدة تملك فعلاً خدمة مدنية دولية يرأسها الأمين العام الذي يملك أن يحض الدول على ضبط سلوكها وتجميع مندوبيها معاً، لكنه لا يملك السلطة (أو المقدرة) على فعل شيء سوى التحدث عن المشكلات الدولية ما لم يكن ثمة تفويض من الحكومات من خلال الهيئات السياسية التابعة للأمم المتحدة. وفي ما عدا الدبلوماسيين المدربين، تفتقر أمانات السر الدولية للأدوات الأخرى لقوة الدولة التي تحدثنا عنها في هذا الفصل وكذلك الأموال اللازمة للحصول عليها، فلا تستطيع إلى ذلك سبيلاً إلا عبر الإقناع المحض. وبالرغم من اتفاق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على أن مجلس الأمن يتصرف بالنيابة عنها عندما يلحظ تهديداً للسلام أو أعمالاً عدوانية بموجب الفصل السابع من الميثاق وما به من أحكام تنفيذية، فإن مجلس الأمن يضم في عضويته حكومات لبعضها حق النقض (الفيتو)[32]. وهذا ما وصفه إرنست لوفيفر بقوله:

> الأمم المتحدة ليست، ولا يمكن أن تكون، لاعباً سياسياً في عالم يضم دولاً ذات سيادة.. ومجلس الأمن ليس بديلاً عن التحالفات أو ائتلاف القوى العظمى لغرض معين أو مبادرات أحادية الجانب في السياسة الخارجية،

(32) أحكام الفصل السابع والمادة رقم 25 من ميثاق الأمم المتحدة. وحقيقة الأمر أن مجلس الأمن يملك صلاحيات تفوق سلطة الدولة في هذا المجال بالنسبة إلى الدول العادية التي لا تملك حق النقض (الفيتو) إنما ليس بما له صلة بالأعضاء الخمسة الدائمين.

إنما قد تكون الأمم المتحدة في مناسبة ما أداة مفيدة لخدمة المصالح المتوازية للولايات المتحدة وغيرها من القوى الرئيسية عند التصدي لأزمات محددة. لكن هذا الفرق بين اللاعب والأداة طالما حصل به تشويش وبخاصة منذ انتهاء الحرب الباردة[33].

وعندما يتعلق الأمر بالسلم والأمن لا تكون الأمم المتحدة بعبارة أخرى أكثر من إرادة أي الأمم التي يمكن أن تتحد. كما توضح ذلك جيداً الجهود التي بذلتها إدارة الرئيس بوش عام 2006، لتحقيق ضغط دولي على إيران بخصوص برنامجها النووي، ونتيجة لذلك، يعد النظر إلى المنظمات الدولية من منطلق المفهوم على أنها من اللاعبين الذين يحسب لهم حساب، خطأ أساسياً في التفكير يمكن أن يفضي إلى أخطاء خطيرة في الاستراتيجيا. من أجل ذلك لا ينبغي للخبراء الاستراتيجيين أن يشيروا إلى "الأمم المتحدة" بل إلى "الدول الأعضاء في الأمم المتحدة".

إذاً، هل تقدم المنظومات الحكومية لأعضائها من الحكومات أية قدرات محددة ليست لديها؟ أم هل ينبغي للمرء أن يعد هذه المنظمات مجرد محض أدوات في إدارة شؤون البلاد؟ ربما ينبغي اعتبار هذه المنظمات الدولية ليس أكثر من جزء من الإطار الحديث الذي من خلاله تحدث الدبلوماسية، وهذه ميزة من مزايا البيئة الدولية التي تحدثنا عنها في الفصل الثاني. وفي علاقتها النسبية مع القوى العظمى في العالم يبدو ضعف الأمم المتحدة أكثر وضوحاً من قوتها. صحيح أن الدول تعمل من خلال إطار المنظمات الحكومية، لكنها في ذلك تستفيد من أدوات سياساتها. وقد تستخدمها الحكومات من أجل المفاوضات المتعددة، ولكن حتى حين استخدامها فالحكومات ذاتها هي التي تقوم بالمفاوضات. قد يفرض مجلس الأمن عقوبات اقتصادية على دولة يسوء سلوكها، ومع ذلك فإن الدول عندئذ تنفذ العقوبات. أثناء حرب الخليج الأولى

(33) Ernest Lefever "Reining In the U.N." *Foreign Affairs* 72 (Summer 1993): 17.

عام 1991، أعطى مجلس الأمن تفويضاً بالقيام بالأعمال العسكرية لكن الذي قام بالقتال هم قوات الولايات المتحدة وشركائها في التحالف. من هذه الأمثلة وتنكرها قد يستنتج المرء أن المنظمات الحكومية ليست حتى أدوات ومن باب أولى فهي ليست من اللاعبين.

ومع ذلك يبين الفحص الدقيق أن الهيئات الحكومية أكثر من أدوات مشتقة من السياسة، وأنها حقاً تزود الدول بقدرات متواضعة لا تمتلكها هذه الأخيرة؛ فالمنظمات الدولية في المقام الأول مثل الأمم المتحدة في نيويورك تشكل منتديات قائمة للدبلوماسية متعددة الجوانب. وهذا يعني أنها تجمع معاً معظم حكومات العالم وعلى أساس مستمر وذلك لتتمكن الدول المهتمة بالقيام بأعمال من التواصل مع بعضها سريعاً وعلى نطاق شخصي، وفي الوقت نفسه مع تنوع واسع من الدول الأخرى. وبذلك تستطيع أن تسهل وتسرع في قراءة نبض العالم حيال قضية معينة أو اقتراح بخصوص ما يمكّن صناع السياسات من تقرير ما المطلوب فعله للوصول بجهد دبلوماسي معين إلى مرحلة النضج والنتيجة المطلوبة. أما قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، فمع أنها تشريع غير ملزم إلا أنها تعطي صورة عن رأي حكومات العالم بخصوص مسائل ذات اهتمام دولي. كما يمكن أن تستخدم المنظمات الدولية للإرسال والاستقبال، ومثال ذلك، وجد هنري كيسنجر شخص الأمين العام للأمم المتحدة كورت فالدهايم "كثير الثرثرة"، ويمكن للمرء أن يثق بأنه قادر على نقل معلومات قد لا يرغب صاحبها بقولها مباشرة، مثل التهديدات المبطنة أو مشاريع تسوية قد تكون بالغة الحساسية لا يستطيع المرء أن يقدمها باسمه[34]. وعلى هذا المنوال تعد المنظمات الحكومية منابر عظيمة للدبلوماسية العامة. وخير شاهد على ذلك عندما أطلق أدلاي ستيفنسون إلى العالم أجمع معلومات من إدارة الرئيس كينيدي بخصوص

(34) Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston, MA: Little, Brown & Co. 1982) p. 455.

الصواريخ السوفياتية في كوبا أثناء جلسة مجلس الأمن في شهر تشرين الأول/ أكتوبر 1962، أو عندما عرض وزير الخارجية الأمريكية كولن باول قضية الحرب ضد العراق في شهر شباط/ فبراير 2003[35].

وثانياً، وهو الأهم، تشكل المنظمات الدولية الآلية الثابتة والإطار القانوني لتسهيل التعاون بين الدول في السلم والأمن ووسائل الرفاه العالمي معاً. كما إن دعوة مجلس الأمن للانعقاد لمعالجة أزمة معينة لها مغزاها الخاص الذي لا تملكه المؤتمرات المنعقدة لأغراض معينة، وهو يلتئم بموجب قواعد يفصلها ميثاق الأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص احتمالات فرض عقوبات اقتصادية أو غيرها من الإجراءات التنفيذية التي تعتمد في سبيل نجاحها على مراقبة شبه عالمية، وقد تكون في حال أحسن إن وجد لديها إطار جاهز للعمل. وأما القرارات التنظيمية أو القرارات الخاصة بتحديد المعايير والتي تتخذها منظمات معينة مثل منظمة التجارة العالمية أو منظمة الأرصاد الجوية العالمية، فهي محصلة إجراءات مستقرة وثابتة لعملية صنع القرار، وهي منسجمة مع إطار قانوني واضح ومقبول مسبقاً عند الفرقاء جميعاً. ومن هذا المنطلق يمكن اجتناب بذل الجهود التي تستغرق الوقت المديد والمرهقة سياسياً بخصوص كيفية اتخاذ القرار. وحيث إنها محصلة هيئات معترف بها لصنع القرار، فإن قرارات المنظمات الحكومية تحمل في طياتها شرعية دولية معينة لا تملكها المشاريع الموضوعة لأغراض خاصة، وبذلك تقلل من النقد والمقاومة التي قد تواجهها الدول بخصوص هذه الإجراءات نفسها في ما لو اتخذت بشكل أحادي[36]. ومن خلال توضيح

(35) "The Powell Presentation: 'A Policy of Evasion and Deception'" *Washington Post* (February 6, 2003): A24 - 27.

(36) كانت الولايات المتحدة صاحبة المبادرة في تشكيل صندوق الأمم المتحدة للرقابة على إساءة استخدام الدواء عام 1973، وذلك للسبب نفسه: أي من أجل اكتساب المشاركة في برامج استئصال واستبدال المحاصيل لدول مثل بورما كانت تعد من أكبر منتجي الأفيون والتي لم يكن لدى الولايات المتحدة علاقات ثنائية معها أو كانت علاقاتها بها ضعيفة.

تفاصيل الهيئات المعتمدة للقانون وللسابقة فقد تضيف القرارات الفردية شيئاً آخر أكبر من محصلة قيمة أجزائها.

وثالث هذه الفوائد التي بمقدور المنظمات الدولية أن تقدمها من حيث كونها أداة لقوة الدولة أنها تملك الموارد الإضافية التي تكون تحت سيطرتها؛ فإذا استطاع صناع السياسة أن يقنعوا عدداً كافياً من الدول لتأييد أهدافهم، فإن بمقدور المنظمات الحكومية أن تسهم في إنجاز المهام التي تتفق عليها الحكومات، فتصبح المساهمات التقديرية من الدول الأعضاء التزامات ملزمة بموجب مواثيقها (علماً أن بعض الدول ـ مثل الولايات المتحدة ـ كانت منذ زمن طويل تتأخر في تنفيذ التزاماتها) وهي تشكل إضافة جيدة لذلك القدر الذي لا بأس به من الموارد في السنة المالية 2004. على سبيل المثال، بلغ مجموع الميزانية النظامية وميزانية حفظ السلام لمنظومة الأمم المتحدة مبلغاً قدره 6.7 مليارات دولار، وبلغ إجمالي المساهمات الطوعية لمنظومة الأمم المتحدة عام 2001، وهي أحدث سنة توجد لها إحصاءات وبيانات متاحة بلغ مجموعها 6.8 مليارات دولار[37]. وعلاوة على ذلك يمكن أن تشكل الشرعية التي توفرها قرارات المنظمات الحكومية منطلقاً لجهد يهدف إلى جمع الأموال على أساس ثنائي فاعل بحسب فهم وزير الخارجية الأمريكي جيمس بيكر عندما مرر القبعة بين الحلفاء في عملية عاصفة الصحراء أثناء حرب الخليج عام 1991[38]. ومع أنها لا تملك الصلاحيات التنفيذية إلا أن أمانات السر

(37) البيانات من المنتدى العالمي للسياسات، الجدول الخاص بإجمالي النفقات التقديرية لمنظومة الأمم المتحدة. وهي تتضمن الإنفاق بموجب الميزانية العادية للأمم المتحدة وميزانية عمليات حفظ السلام والوكالات والبرامج والصناديق المتخصصة التابعة للأمم المتحدة. ومن أجل الالتزامات المالية انظر المادة رقم 17 الفقرة 2 من الميثاق.

(38) كانت النتيجة صافي تكلفة للولايات المتحدة بلغت نحو 13 مليار دولار مقارنة مع تكاليف الحرب عام 2003، والتي بلغت بحلول عام 2006 مبلغ 250 مليار دولار "Paying for Iraq: Blood and Treasure", *Economist* (April 8, 2006): 33 - 34؛ إن مختلف التقديرات التي تتضمنها هذه المقالة تقدر بالتكاليف النهائية في ما بين 410 ـ 630 مليار دولار بالمقارنة مع 400 مليار لعمليات الاحتواء.

الدولية هذه لديها خبراء مقيمون يمكن للدول اللجوء إليهم كمورد عيني من أجل الدعم المباشر لأهدافها.

وأخيراً، إن اللجوء إلى الأمم المتحدة يمكن أن يزود الخبير الاستراتيجي بغطاء سياسي في إطار البيئة الداخلية.؛ فقد كان الرئيس جورج بوش الأب يحرص على الحصول على موافقة الأمم المتحدة على عملية عاصفة الصحراء قبل اللجوء إلى الكونغرس من أجل الموافقة، وبذلك يواجه المشرعين بخيار دخول الحرب وحيداً لإنقاذ الكويت، أو خيار رفض تأييد ما وافقت عليه الأسرة الدولية، ومع أن ابنه لجأ إلى الكونغرس (وبالتالي ذهب إلى الحرب) من دون موافقة مسبقة من الأمم المتحدة، إلا أنه دفع ثمناً غالياً في الشرعية الدولية والمحلية معاً. لقد كان هاري ترومان يؤمن أن قرار مجلس الأمن الدولي بالتدخل في كوريا قد يكون مقنعاً للأمريكيين في كونه لم يذهب إلى الكونغرس للحصول على إذنه باستخدام القوات الأمريكية في تلك البلاد. ولكن من المهم إدراك أن مجرد موافقة عدد كبير من الدول على مسار عمل لدولة معينة، لا يجعل هذا المسار بحكم الضرورة أكثر أخلاقية أو أكثر ديمقراطية. وإن وجود حكومات عديدة أعضاء في الأمم المتحدة لا يعكس إرادة شعوبها[39]. وفي الوقت عينه لا تشكل موافقة الأمم المتحدة ضمانة لدعم طويل الأمد من الشعب الأمريكي في ما لو تصاعدت التكاليف العسكرية، وهذا ما اكتشفه ترومان في حربه الكورية، وكلينتون في الصومال.

ولكن توجد بالطبع بعض المساوئ المصاحبة لاستخدام المنظمات الدولية أدوات في استراتيجية الشؤون الخارجية. أحد هذه المساوئ أن عمليات صنع القرار في هذه المنظمات لا تعكس في كثير من الأحوال القوة النسبية للدول. ومع أن المؤسسات المالية الدولية لديها صوت انتخابي له وزنه استناداً إلى

(39) وكما قال لوفبر "إن عدد اللاعبين لا يهم معنوياً، بل الأهمية للنوايا ولنتائج العمل". (Reining in the U.N. p. 19).

مساهمات الدول الأعضاء، ومع أن مجلس الأمن يعطي لأعضائه الخمسة الدائمين حق النقض (الفيتو)، فإن الرواية القانونية حول المساواة بين الدول ذات السيادة تعني أن القرارات تتخذ عادة وفق قاعدة صوت واحد للدولة الواحدة. ولذلك يمكن للدول الأعضاء في هيئة دولية أن تقرر أن المنظمة سوف "تفعل" أشياء قد تكون غير واقعية البتة وأن الحكومات الراغبة بالاستعانة بها كأدوات للسياسة الوطنية يجب أن تستخدم أدوات أخرى في فن إدارة الحكم في سبيل الحصول على قرارات كما تفضل هي. وعلى سبيل المثال، عن طريق محاولة الضغط على الحكومات الأعضاء في عواصمها وباستخدام تشكيلة كاملة من الوعود والتهديدات. ومن المحتمل أن يكون الجهد المبذول في سبيل الحصول على القرار "الصحيح" من المنظمات الحكومية قد استهلك من القوة الفعلية للدولة أكثر مما قد يضيف إليها، وبخاصة إذا اضطرت الدولة من خلال هذه العملية إلى الإقلال من أهدافها إلى الحد الأدنى من القاسم المشترك الكافي للحصول على تأييد الأغلبية.

لكن هذه ليست الطريقة الوحيدة أو الطريقة الأكثر جدية لاتخاذ القرار لأن العمل من خلال المنظمات الدولية قد يقلل من استقلالية فعل الدولة وعملها، ذلك أنه حالما يتم الاتفاق على الأهداف داخل الائتلاف الدولي، وتتم صياغتها على شكل قرارات تمت الموافقة عليها، سوف يكون من الصعب على السياسة الوطنية أن تتجاوزها أو تتفاداها؛ فمثلاً، قبل حرب الخليج لعام 1991، وافقت الأمم المتحدة على طرد القوات العراقية من الكويت فحسب، وليس تدمير الآلة العسكرية لصدام حسين ولا احتلال بلاده. ومع أن الرئيس بوش كانت لديه أسبابه السياسية الداخلية لإنهاء الهجوم المضاد عندما فعل ذلك، فإنه ليس ثمة شك أن شبح مواصلة الولايات المتحدة للحرب تحت وابل من نقد الحلفاء (ومنهم العرب) كان عاملاً حاسماً في قراره هذا؛[40]

(40) ومع أنه يتعين على المرء أن يكون حريصاً ولا ينسب هذه النتيجة في معظمها إلى فعل

فالمصالح الأمريكية، بعبارة أخرى، قلما يحتمل أن تكون هي ذاتها وبكليتها مصالح الدول الأخرى، والعمل المتعدد الجوانب لا يمكن أن يمتد إلا بحدود ما تتوافق فيه المصالح. وفعل الأمور من خلال منظمة دولية له طريقته في قوننة أو ترسيخ تلك القيود في ما وراء ما يمكن أن ينتج عن التعاون المتعدد الأطراف، وربط أدوات القوة في دولة معينة مع مصالح الجماعة الأكبر.

ولكن على الرغم من كل فوائدها لا بد للمنظمات الدولية أن تعتبر تقييداً على عمل الدولة وفي الوقت نفسه تمكيناً لها؛ فهي جزء من البيئة وهي أداة أيضاً، وهي مسرح للعمل أكثر منه لاعب أو ممثل على المسرح. وهي تقدم الشرعية ولكن تحد من حرية العمل، قد تشارك في التكاليف ولكن قد تساوم على الأهداف، وقد تقدم الفرص لتقوية التحالفات ولكنها إلى جانب ذلك تقوي الضعفاء، والخصوم منهم. والأهم من ذلك كله يجب على الخبراء الاستراتيجيين أن يدركوا أن هذه المنظمات ليست بدائل عن الجهود المضنية التي تبذل في سبيل تنسيق إرادة الدول. وسواءً كانت القضية فنية تتعلق بتحسين مستوى الرفاه الدولي أو مسألة سلم وأمن، فإنه لا بد من متابعة العمل الجاد والدؤوب في بناء الائتلاف وعدم التخلي عنه. ومن دون قوة عظمى قوية في القيادة، لا تعمل الوكالات الدولية عادة على نحو جيد، وكما قال صاحب نظريات رائد بخصوص هذه الأداة:

> ... إن العمل الحاسم وفي حينه من جانب هيئات متعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة يعتمد كلية على القيادة المصممة لقوة عظمى لديها العزيمة والشجاعة لتكون في المقدمة ولتجر الأغلبية إلى جانبها بدلاً من انتظارها وذلك بهدف أن تتحمل حصة الأسد من العبء وفي الوقت نفسه تتحمل الجوالين الأحرار وتتعايش مع النقد الذي لا بد منه؛ فالتعددية ليست النقيض للأحادية، بل إنها تعتمد عليها وتبدأ بالأحادية[41].

المنظمات الحكومية، ذلك أن النقد يأتي على الأغلب حتى لو كان الائتلاف قد أنجز خارج الأمم المتحدة، وقد يكون النقد أشد قسوة في حال غياب أي ائتلاف أو تحالف.

(41) Inis L. Claude, Jr. "Collective Security After the Cold War," Chapter 1 in Gary L.

ولكن بوجود قيادة قوية يمكن أن تكون المنظمات الدولية أدوات أساسية وجوهرية في التعاطي مع مشاكل هذه الأيام الأكثر إلحاحاً؛ فهي تقدم العديد من القدرات اللازمة والأساسية في مكافحة الإرهاب، ابتداءً من تبادل المعلومات الاستخباراتية من أطراف متعددة حتى بناء الدولة والعمل الشرطي المنظم. وهي مؤهلة للتعاطي مع قضايا دولية عديدة مثل الاتجار بالمخدرات والجريمة الدولية والتغير المناخي والتوترات الاقتصادية للعولمة. والمنظمات الحكومية هي أيضاً مؤسسات إنسانية لكنها ابتليت بالتسييس والبيروقراطية وانعدام الفاعلية والفساد والفضائح الموسمية(42). لذلك فإن الخبراء الاستراتيجيين الراغبين بالإفادة من قدراتها الفريدة سيتعين عليهم أن يقبلوا بها ويسهموا في تصويب مساوئها وإعطائها القوة اللازمة للنهوض بمهامها.

الأدوات السياسية: القانون الدولي

على الرغم من أن القانون الدولي يوضع عادة ويستخدم في إطار المنظمات الدولية، وأن وضعه وصياغته غالباً ما يكون الغاية النهائية للمفاوضات، فهو يؤدي دوره الخاص. ودوره أيضاً في كونه أداة تمكينية من أدوات إدارة البلاد وميزة تقييدية في البيئة الدولية. يعني مصطلح "القانون الدولي" تلك القواعد الهادفة إلى تنظيم سلوك الدول في الحرب أو السلم والتي تنشأ تدريجياً عن ممارساتها الاعتيادية، أو التي تنص عليها المعاهدات التي تنجم عن

Guertner, *Collective Security in Europe and Asia* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1992), pp. 21 - 22.

(42) وعلى وجه الخصوص منذ عهد الرئيس ريغان أطلقت لجان الكونغرس والإدارات حملات عدة لإصلاح مؤسسة ابتليت بالتوظيف السياسي وخضعت لعمليات وضع الأغلبية للميزانية على حساب الدول الغنية. وابتليت المؤسسة أيضاً بفضائح جنسية أثناء عمليات حفظ السلام، ما زاد في ضعفها، ناهيك عن الفساد الذي أضعفها أيضاً من خلال برنامج النفط مقابل الغذاء الخاص بالعراق قبل الحرب. انظر Colum Lynch بعنوان U.N. Chief's Record Comes Under Fire, *Washington Post* (April 24, 2005): A14, A18.

التفاوض[43]. وهو قانون يقر أن سيادة الدول تمنعها من أن تكون ملتزمة به من دون موافقتها على الرغم من أن ممارسات الدول على مر الأيام قد تخلق قانوناً ملزماً بحكم العادة[44]. وسواءً كان ملزماً أم لا، وطالما أن العالم باقٍ من دون حكومة، فسوف يبقى القانون الدولي من دون آلية تنفيذية، أو على وجه الدقة لا يمكن تطبيقه إلا من خلال قرارات سياسية تتخذها دول أخرى ذات سيادة؛ فمثل هذه الخصائص تجعل قانون الدول مختلفاً عن القانون المطبق داخل الدول ما يدعو البعض للتساؤل عما إذا كان ذلك قانوناً حقاً أم لا؟

على الرغم من ذلك، يمكن القول إن القانون الدولي مفيد للدول لمجرد كونه موجوداً؛ ففي الحد الأدنى الأساسي تعد القوانين والأحكام التي تنظم السلوك عاملاً مساعداً في جعل الحياة آمنة يمكن التنبؤ بها للجميع ولا سيما أنها تخلق شبكة من التوقعات والآمال تسمح للحكومات أن تقوم بمعظم أعمالها من دون أن تلقى مقاومة عند كل منعطف. وليس ثمة شك أن القانون الدولي قد نشأ أصلاً لأن الدول كانت بحاجة إلى ترتيب علاقاتها في ما بينها، وبخاصة في أماكن معينة في أعالي البحار حيث لا يوجد لأية دولة سيطرة سياسية. وتحديداً، يمكن للقانون أن يقدم إطاراً للتعاون، يسهم في وضع شروط تسوية النزاعات أو تنظيم الصفقات والتعاملات بين مختلف الفرقاء. وكذلك يمكن للمحاكم التي تطبق القانون الدولي أن تكون ذات فائدة كبرى في حل النزاعات مع أن افتقار محكمة العدل الدولية للسلطة الإلزامية التلقائية يجعل الخصومة في قضايا سياسية خطيرة ممكنة فقط إذا وافق الفريقان

(43) تستطيع محكمة العدل الدولية طبعاً أن تطبق "المواثيق الدولية.. التي تضع قواعد معترف بها صراحة من جانب الفريقين المتخاصمين،. العادة الدولية التي تثبتها الممارسة العامة مقبولة كقانون، .. المبادئ العامة للقانون المعترف به من جانب الدول المتحضرة." وكمصدر ثانوي "القرارات القضائية وتعاليم الخبراء القانونيين والشؤون العامة الأكثر شهرة في مختلف البلدان..." المادة رقم 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

(44) يمكن للدول بكل تأكيد أن تعطي موافقتها مقدماً كما فعلت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عندما وافقت على تنفيذ قرارات مجلس الأمن بدفع المستحقات. ميثاق الأمم المتحدة المادتين رقمي 25 و 17.

المتخاصمان على ذلك[45]. والامتثال للقانون يمكن أن يستخدم لتشريع أعمال الدول داخلياً وفي الخارج، والحجج المستندة إلى القانون قد تسهم في الدبلوماسية الروتينية والمفاوضات المحددة وبخاصة إذا أمكن إثبات أن السلوك الذي يحاول دبلوماسي ما استجلاءه من حكومة أخرى منبثق عن معاهدة يكون هو أحد فرقائها؛ ففي هذه المجالات جميعاً يعد القانون الدولي أساسياً في أعمال الشؤون الخارجية، وهو الفريق الأكثر قرباً من غيره من أدوات قوة الدولة للمفاوضات والمنظمات الدولية.

ولكن، بالطبع توجد بعض المساوئ في القانون الدولي ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يكونوا على علم بها، لكن معظمها يتأتى من تلك الحقيقة المؤلمة أن القانون عادة يضع قواعد لسلوك الدول كافة وليس الدول الأخرى فحسب؛ لذلك يتعين على الحكومات أن تحرص على ألا تتبنى أو تنشئ قواعد لا ترغب هي نفسها باتباعها ما لم تكن منافع قبول الآخرين بها أكبر من التكاليف التي تبذلها[46]. وهذه القابلية العامة لتطبيق القوانين، تخلق مشاكل خاصة أمام الدول القوية، ذلك أنه بما أن القانون يطبق بالتساوي على البلدان كافة فهو يقلل من الفوائد التي يتمتع بها الأقوى. وعلاوة على ذلك، عندما تتصرف القوى الكبرى بطرائق تحاول الإفادة من تفوقها مثل الدخول في حرب وقائية، فإنها تضع سابقة في ذلك يمكن أن يكون لها مع مرور الأيام أثرها القانوني، فتعطي الدول الأخرى الإذن بأن تفعل كما فعلت. وقد تكون الدول الديمقراطية أيضاً عرضة لتقييدات بفعل القانون الدولي أكثر من الدول الأوتوقراطية الاستبدادية، فنجد من الصعب

(45) انظر المادة رقم 36 من نظام محكمة العدل الدولية. إن الآليات الإلزامية للأحكام القضائية تكون مشمولة في بعض الأحيان في المعاهدات الناظمة للتجارة أو القضايا الفنية.

(46) يمكن لقانون المعاهدات بالطبع أن يميز بين فئات الدول كما تميز معاهدة عدم الانتشار النووي بين دول الأسلحة النووية ودول الأسلحة غير النووية، فتفرض حقوقاً والتزامات مختلفة على هذه الدول.

عليها أن تقوم بأعمال تبدو في ظاهرها خارج حدودها لمجرد أن مواطنيها يتوقعون سلوكاً يلتزم بالقانون من حكوماتها.

والواقع أن بعض المراقبين يعتقدون أن الديمقراطيات القوية مثل الولايات المتحدة قد أصبحت في الآونة الأخيرة مهددة بأخطار ما يسمى حالياً بـ "التوجه الأكبر في القانون الدولي، أي تزايد التنظيم الدولي للمزيد والمزيد من الأمور التي كانت تعد عادة جزءاً من السلطة المحلية للدولة"، الذي اتسم به القرن العشرون[47]. ومع أن قوانين الدول التقليدية تمنع التدخل في الشؤون الداخلية للدول فإن ما يعرف بالقانون الدولي "الجديد" قد حاول جاهداً في الآونة الأخيرة أن يطالها ويصل إليها بطرائق وأساليب مختلفة[48]. أولاً، يوجد تطور عرف باسم "القانون الناعم" وهو مبادئ وقواعد نابعة عن هيئات دولية تتوافق إلى حد ما مع توقعات السلوك المطلوب لكنها ليست ملزمة للدول[49]. والقرارات الصادرة عن المؤتمرات الدولية أو عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، على سبيل المثال، يمكن أن تسهم في ترسيخ وتوطيد الأعراف وأن تؤدي بالتالي وعلى نحو سريع إلى أن تصبح قانوناً صلباً، وهي أيضاً قد تعني ضمناً أن السياسة الخاصة بقضايا محلية مثل عقوبة الإعدام أو السلامة في مكان العمل يجب أن تتبع المعايير الدولية السائدة[50]. وثانياً، لقد عملت العولمة على ربط الدول معاً حتى لقد صارت أمور محلية عديدة تتطلب تنسيقاً دولياً، أو صارت مرتبطة بأمور تقتضي ذلك التنسيق. وهكذا أصبح التنظيم البيئي مرتبطاً بالاحتباس

(47) Steven R. Ratner, "International Law: The Trials of Global Norms," *Foreign Policy*, 110 (Spring 1998): 66.

(48) ميثاق الامم المتحدة على سبيل المثال يمنع المنظمة من التدخل في "امور هي اساساً ضمن السلطة المحلية لأي دولة.. " المادة رقم 2 (7).

(49) Ratner, "International Law," p. 67.

(50) David B. Rivkin, Jr., and Lee A. Casey, "The Rocky Shoals of International Law," *National Interest* 62 (Winter 2000 / 2001): 37.

الحراري العالمي، وقوانين العمل المحلية باتت مرتبطة بالتجارة الدولية والاستثمارات الأجنبية[51]. وثالثاً، وعلى أثر الصراعات الإثنية التي اندلعت في التسعينيات في رواندا وفي يوغوسلافيا، تم التأكيد على حق التدخل الإنساني الدولي بهدف منع انتهاكات حقوق الإنسان، وحجتهم في ذلك أن الدول التي تسيء حكوماتها التعامل مع مواطنيها أو تقصّر في حمايتهم، تفقد حقها السيادي لصالح السيطرة الحصرية عليهم[52]. ورابعاً، وهو أكثرها قسوة، يوجد تحرك حالياً باتجاه جعل المسؤولين في الدولة مسؤولين مسؤولية مباشرة أمام المحاكم الدولية أو الأجنبية عن السلوك الإجرامي، وبذلك تجعل الجسم القانوني الذي كان مطبقاً على الدول فحسب، يطبق بشكل مباشر على الأفراد في هذه الدول.

ومن المؤكد أن القانون الدولي التقليدي قد أقر بقدرة أية دولة على محاكمة الأفراد الذين يشتبه بارتكابهم جرائم خارج أراضي دولهم، مثل القرصنة وتجارة الرقيق. هذا وقد توسع هذا المبدأ الخاص بـ "السلطة القضائية العالمية" خلال العقدين الأخيرين من السنين على أيدي الادعاء والسلطات التشريعية في إسبانيا وبلجيكا وغيرهما من الدول، ليشمل الحق بمحاكمة مسؤولي دولة أخرى عن جرائم ارتكبوها داخل بلدانهم أو في بلدان أخرى. وهكذا، وعلى الرغم من احتجاجات قدمتها حكومة التشيلي، فقد تم اعتقال الدكتاتور التشيلي السابق أوغستو بينوشيه في بريطانيا لكي يسلّم إلى إسبانيا حيث سيحاكم عن جرائم ارتكبها داخل التشيلي. كما رفعت دعاوى كثيرة في بلجيكا بموجب قانون جرائم الحرب لعام 1993، ضد مدنيين وضباط عسكريين أمريكيين بخصوص أعمال حربية ضد

(51) Ratner, "International Law", p. 74 - 75.

(52) في خطاب ألقاه عند افتتاح دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 1999، أعلن الأمين العام كوفي أنان أن "تلك الانتهاكات الهائلة لحقوق الإنسان لن تدوم". Quoted in Edward Luttwak, "Kofi's Rule", *The National Interest* 58 (Winter 1999 / 2000): 57 - 62.

العراق[53]. وفي الوقت نفسه أنشئت محاكم دولية لمحاكمة الأفراد بمن فيهم المسؤولين الحكوميين بخصوص انتهاكات حقوق الإنسان. هذا وقد سمحت المحاكم الأوروبية والمحاكم الأمريكية الخاصة بحقوق الإنسان للمواطنين برفع دعاوى ضد حكوماتهم، وقد انضمت إليها في أواخر التسعينيات محاكم الجزاء الدولية من أجل يوغوسلافيا السابقة ورواندا، والتي أدانت وحاكمت مسؤولين وأفراداً عاديين عن أعمال إجرامية ارتكبت في هذين البلدين.

وبدلاً من مواصلة اللجوء إلى محاكم خاصة، انعقد مؤتمر روما عام 1998، بهدف مناقشة معاهدة لتأسيس محكمة الجزاء الدولية لمحاكمة مواطني أية دولة بخصوص جرائم الحرب أو جرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية وحتى العدوان (إذا أمكن تعريفه)[54]. ومع أن إدارة الرئيس كلينتون أبدت فكرة إقامة هذه المحكمة وشاركت في المفاوضات بشأنها ووقعت على معاهدة روما، إلا أنها ارتأت ألا تطلب إلى مجلس الشيوخ الموافقة على المصادقة عليها لأن المعاهدة أعطت المدعين العامين الدوليين الحق باتهام ومقاضاة (وأعطت محكمة الجزاء الدولية الحق بمحاكمة) جنود أمريكيين ومسؤولين آخرين من دون موافقة حكومتهم[55]. واللافت في الموضوع أن معاهدة روما وسعت سلطة الادعاء العام ليشمل مواطني

(53) On Pinochet, see T.R. Reid, "Pinochet Decision Aids Rights Pacts," *Washington Post* (March 26, 1999): A21, and Jeremy Rabkin, "International Law vs the American Constitution," *National Interest* 55 (Spring 1999): 33 - 34. On Belgian Law, see Glenn Frankel, "Belgian War Crimes Law Undone by Its Global Reach," *Washington Post* (September 30, 2003): A1, A15.

(54) Naomi Roht-Arriaza, "Institutions of International Justice," *Journal of International Affairs* 52 (Spring 1999): 475 - 483.

(55) لقد أراد كلينتون أن يكون الادعاء في المحكمة تحت سيطرة مجلس الأمن، حيث تملك الولايات المتحدة حق النقض. Robert Tucker, "The International Criminal Court controversy," *World Policy Journal* 18 (Summer 2001): 71 - 81. وقد نشأت المخاوف الأمريكية لأن محكمة يوغوسلافيا وبناءً على طلب المشرعين الروس قد نظرت في التهم الموجهة ضد حلف الناتو بخصوص جرائم الحرب في حملته على كوسوفو عام 1999. Charles Truehart, "Taking NATO to Court", *Washington Post* (January 20, 2000): A15, A24.

دول ليست أعضاء في المعاهدة. وفي حين كان كلينتون يأمل بتعديل هذه الأحكام، كانت إدارة الرئيس بوش قد اتخذت جانب المعارضة الصريحة والمباشرة وسحبت إمضاء الولايات المتحدة على هذه المعاهدة، وناقشت وفاوضت اتفاقيات مع العشرات من الدول لتعطي المسؤولين الأمريكيين حصانة شاملة، وأصدرت قانون حماية العسكريين الأمريكيين الذي أعطى الرئيس صلاحية "استخدام كل الوسائل اللازمة" لتحرير المواطنين الذين تحتجزهم محكمة الجزاء الدولية[56].

وفي رأي النقاد يشكل وصول القانون الدولي إلى داخل الدول بهذه الطرق خطرين اثنين على الولايات المتحدة وبالتأكيد على أي بلد ديمقراطي دستوري. أولهما، بما أنه لا يوجد تشريع دولي منتخب ومسؤول، فإن إحداث أعراف قانونية خارج إطار المعاهدات يشكل انتهاكاً للرأي الدستوري الأساسي بأنه لا يوجد قانون من دون تمثيل ديمقراطي، ومن حيث كونه ينطبق على الأفراد بشكل مباشر فإن هكذا قانون يتجاوز الضمانات الإجرائية لحرية الفرد التي يتضمنها دستور الولايات المتحدة وقانون الحقوق[57]. وثانيهما، إذا كان هذا القانون الدولي الجديد قادراً على إلزام الولايات المتحدة من دون موافقتها، فمن الجائز أن تستخدمه الدول الأخرى وسيلة لتقييد قوة أمريكا غير الاعتيادية وتحديد قدرتها على قيادة الحفاظ على النظام العالمي[58]. ومن جهة ثانية يمكن

(56) Peter Slevin, "U.S. Renounces Its Support of New Tribunal for War Crimes" *Washington Post* (May 7, 2002): A1, A18. By late 1994, some 96 countries had signed such Article 98 agreements. Colum Lynch, "Congress Seeks to Curb International Court," *Washington Post* (November 26, 2004): A2.

ولكي تحصل عليها ذهبت إدارة الرئيس بوش بعيداً لتهدد أو لتقطع فعلاً المساعدات عن الأردن وكولومبيا وعدد من الدول الاخرى التي أرسلت قوات إلى العراق، انظر:

"For us or against us?" *Economist* (November 22, 2003): 27; Tom Malinowski, "Bush's Court Crusade," *Washington Post* (August 16, 2002): A25; and Jackson Diehl, "Allies and Ideology," *Washington Post* (November 24, 2003): A 21.

(57) هذه هي الفكرة الأساسية عند Rabkin, "International Law vs. The American Constitution,"

(58) Rivkin and Casey, "The Rocky Shoals of International Law," p. 7.

القول إن نقاد محكمة العدل الدولية محقون في قولهم إن القانون، دولياً كان أم محلياً، يتحدث دوماً عن تحقيق المساواة في القوة، كما أشرنا إلى ذلك آنفاً، لكن دولة تملك القدرات السياسية والاقتصادية والعسكرية التي للولايات المتحدة لا ينبغي لها أن تخشى المحاكم التي تفتقر إلى آليات التنفيذ(59). وعموماً فإن مبدأ الموافقة السيادية تدعمه جيداً الحقائق الواقعية بأنه لا يمكن تصور بأن أياً من هذه التطورات أو كلها مجتمعة يمكن أن تمحوها.

وبدلاً من التركيز على اللامحتمل ينبغي أن يفكر الاستراتيجيون في كيف يمكن للولايات المتحدة أن تشجع تطوير وتعزيز القوانين التقليدية للدول من حيث كونها أداة طويلة الأجل في تكوين النظام الدولي بطريقة مؤاتية لمصالح الولايات المتحدة، لكن هكذا مسار يقتضي حقاً مقايضات بين وقت وآخر لمصالح قصيرة الأجل بمصالح طويلة الأجل، وكذلك تضحيات بمنافع آنية للأعمال التي تعمل على إبطال الأعراف المرغوبة بأمل أن تعزيز وتقوية تلك المعايير من خلال الامتثال لها، سوف يؤدي بالتالي إلى تكوين سلوكيات الدول الأخرى. وليس سوى الاستراتيجيين الذين يعملون من موقع الواثق من التفوق النسبي ولديهم أفق زمني بعيد من يقدر عن الإجابة عن هكذا سياسات، لكنها ستكون بالتأكيد ممكنة للولايات المتحدة هذه الأيام. غير أن هذه الأداة إن استخدمت بذكاء تشكل أداة طويلة المدى لفن إدارة شؤون البلاد كما لا يمكن لأداة أخرى أن تكون.

الأدوات السياسية: التحالفات

التحالفات هي ارتباطات عسكرية سياسية على المدى الطويل بين دولتين أو

(59) تتضمن محكمة العدل الدولية على وجه الخصوص ضمانات عدة ضد التسييس بما في ذلك الخضوع إلى أوضاع اتفاقيات القوى والموافقة المسبقة لكل الادعاءات من قبل هيئة مؤلفة من ثلاثة قضاة تنعقد قبل المحاكمة، والسلطة القضائية المسبقة من قبل المحاكم في بلد الموطن ومحدودية خاصة تحدد النظر في قضايا تتعلق بفظائع "واسعة الانتشار ومنظمة". "Right to the Brink", *Economist* (July 6, 2002): 29.

أكثر تهدف إلى تحسين أوضاعهما الأمنية[60]. غير أن طبيعتها الواضحة والصريحة والدائمة تميزها عن الانحيازات (التي هي مجرد توافق في أهداف الدول من دون أي اتفاق مباشر بينها)، أو التوافقات (التي هي تفاهمات ضعيفة وواسعة وتقوم على سياسات أو دبلوماسية مشتركة)، أو الائتلاف (الذي هو ليس أكثر من علاقات قصيرة الأجل تتشكل من أجل غرض ضيق ومحدد مثل القتال في حرب). والتحالفات أيضاً يجب أن تشتمل على درجة معينة من الالتزام الذي يربط الحلفاء بعضهم ببعضهم الآخر، فيلزمهم العمل ضمن ظروف محددة. لقد كانت هذه الالتزامات عبر التاريخ على شكل فقرات مثل: "إذاً .... عندئذٍ" تذكر في المعاهدات التي تلزم الفرقاء على الاستجابة إذا حدث أمر ما (هجوم مثلاً). وكانت قوة هذه الالتزامات تعتمد على الخصوصية التي بها يتم تعريف الحادث المسبب والاستجابة له؛ فالتحالف التقليدي إذاً كان "معاهدة ملزمة لدولتين مستقلتين أو أكثر ليهب كل منهما لنجدة الآخر بالقوة المسلحة وضمن ظروف محددة في المادة الخاصة بـ(Causes Foederis) بالمعاهدة"[61] وبعض تحالفات الولايات المتحدة هذه الأيام (مثل حلف الناتو أو تحالفها مع اليابان وكوريا الجنوبية) تربطها معاهدات من هذا النوع، لكن الالتزامات الخاصة بتحالفات أخرى (مثل تحالفها مع إسرائيل ومع بعض دول الخليج) فتعتمد على عوامل أخرى. وهكذا يمكن تعريف التحالفات المعاصرة بأنها بكل بساطة "التزامات رسمية أو غير رسمية من أجل التعاون الأمني بين دولتين أو أكثر"[62].

(60) هذا التعريف ومعظم المناقشات والتحاليل في هذا الجزء من الفصل تعتمد بتصرف على مقالة Terry L. Deibel بعنوان: Alliance, Military and Political, *International Military and Defense Encyclopedia*, Vol. 1 (Washington, DC: Brassey's US, 1993), pp. 116 - 121.

(61) Paul W. Schroeder, "Alliances, 1815 - 1945,: Weapons of Power and Tools of Management," in Klaus Knorr ed., *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1976), pp. 227 - 262.

(62) Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse", *Survival* 39 (Spring 1997): 157.

والواقع تبين التحالفات تنوعاً واسعاً من الخصائص. ومع أن التحالفات كلها - من دون استثناء - تتضمن التزامات طويلة الأمد نسبياً، فإن مددها قد تتراوح بين بضع سنين وحتى عقود من الزمن، والتزاماتها قد تكون قوية أو ضعيفة، محددة أو يكتنفها الغموض. وقد تكون رسمية ولها آليات واضحة للتعاون وصنع القرار، أو قد تكون غير رسمية وغير متطورة ولغرض خاص إجرائي. قد تتعامل مع تهديد واحد أو قضية واحدة وقد تكون ذات نطاق واسع. قد تضم دولتين أو ثلاثاً أو دولاً عدة، تمتد عبر العالم بأسره (مثل التحالف بين الولايات المتحدة وباكستان) أو مثل معظم التجمعات المتعددة الأطراف التي تقتصر على منطقة جغرافية واحدة (مثل منظمة الدول الأمريكية أو منظمة معاهدة شمال الأطلسي). وقد يكون أعضاء التحالف متساوين نسبياً أو غير متشابهين بالقوة، وقد ترتب هذه التحالفات حقوقاً وواجبات متبادلة أو قد تكون ضمانة تفتقر إلى التناسق لقوة صغيرة من جانب قوة كبيرة. باختصار، التحالفات أداة مطواعة تستطيع الدول تشكيلها بما يناسب احتياجاتها وظروفها.

لكن قوة التحالف تعتمد من دون شك على عوامل خارجة عن سيطرة الحلفاء أنفسهم. وأهم هذه العوامل هو التهديد المشترك. غير أنه قد يفيد التحالف وجود مصالح وأهداف مشتركة وأنظمة حكم متماثلة، وحتى ثقافة ولغة مشتركة.

والتحالفات والالتزامات التي تتضمنها هي من تكوين الأعضاء الذين تضمهم، مستخدمين في هذا السبيل الكثير من الأدوات الأخرى لقوة الدولة. ومن هذا المنطلق فهي أداة اشتقاقية تختلف عن كل الأدوات التي تحدثنا عنها في هذا الفصل[63]. فإذا كانت الالتزامات قد وضعت في صيغة معاهدة

(63) لمعرفة المزيد من البحث حول هذه العوامل وتوضيح آثارها الملزمة انظر: Terry L. Deibel, *Commitment in American Foreign Policy* (Washington, DC: NDU Press, 1980).

عندئذ تكون أدواتها الرئيسية التفاوض والقانون الدولي. وبالرغم من كون بعض التحالفات سرية، إلا أن الدبلوماسية العامة (أو الدعاية على الأقل) قد تكون أيضاً مفتاحاً لقوة الالتزام، وذلك لأنها ترفع التكلفة في صدقية الإخفاق في الوفاء بالوعود حين تسوء الأحوال. وربما يتدخل التنظيم الدولي إذا كان التحالف متعدد الأطراف قد توضح جيداً بالآليات اللازمة للتخطيط والبنية التحتية والممارسة والقرار مثل حلف الناتو. والحق يقال إن تقسيم العمل الناتج عن التخطيط الدفاعي يمكن أن يكون له بحد ذاته الأثر القوي للإلزام. وقد تؤدي القوات العسكرية دورها في الالتزام من خلال تمركزها في مواقع ما يسمى بـ "الخط الحرج"، حيث تكون المشاركة مادياً وطبيعياً عند أي هجوم مثل حال القوات الأمريكية المتمركزة في أوروبا أثناء الحرب الباردة وحالياً في كوريا الجنوبية. ويمكن أن يكون للتجارة والتمويل الدوليين أثرهما الملزم، إذا قام أحد الحلفاء بتوريد سلع أساسية وجوهرية أو كان لديه مبالغ لا بأس بها من ديون شريكه أو استثمارات أجنبية مباشرة، ومساعدات اقتصادية وعسكرية مستخدمة في مجال تعزيز قدرات الحلفاء الضعفاء من شأنها أن توثق روابط الحلفاء بينهم؛ لأنه كما قال مكيافيللي "من طبيعة الرجال أن يجدوا أنفسهم مشدودين لبعضهم بعضاً بالمنافع التي يقدمونها للآخرين أو التي يتلقونها"[(64)]. ومن هذا المنطلق فإن جميع الأدوات الرئيسية لقوة الدولة تقريباً يمكن أن تشارك في تكوين هذه الأداة الاشتقاقية التي تصبح بما لديها من الديمومة والالتزام، أداة أكبر تلقائياً.

والدول عادة تشكل التحالفات وتحافظ عليها بغية تحقيق عدد من المنافع. وأهم هذه المنافع وفي مقدمتها، إذا استعدنا في أذهاننا ما جاء في الفصل الثاني، يتمثل في زيادة قدرات الدولة صناعياً من خلال تجميع قوة دولتين أو أكثر (مع توضيح النوايا) في مواجهة أي تهديد، والأفضل ردع

(64) Machiavelli, *The Prince*, p. 68

العدوان أو الدفاع ضد العدوان إن فشل الردع. وقد تساعد التحالفات الدول في المشاركة بتحمل الأعباء الاقتصادية والعسكرية للدفاع والردع، وبمقدورها أيضاً أن تلبي دور الأدوات البحت في السماح للدولة ببناء أو استخدام قواعد لها على أرض دولة أخرى تحتاجها لكي تبرز قوتها العسكرية إلى أماكن بعيدة. وبمعزل عن هذه المهام العسكرية يمكن للدول المهيمنة أن تستخدم التحالفات لتتمكن من إدارة النظام الدولي وتكوينه بما يلائم أغراضها(65). وإعطاء الالتزام ليس طريقة مكلفة، للمدى القصير على الأقل، لجعل الدول الأخرى تفعل ما لم تكن تريد أن تفعله من تلقاء نفسها. كما يمكن للتحالفات أن تكون أداة بيد الدول القوية لمساعدة الضعيفة، وبذلك تقلل من أخطار أن تقوم هذه الأخيرة بالبدء في صراعات محلية أو الاشتراك في توازن السلوك ضدها.

ومن حيث كونها العناصر الرئيسية لتوازن القوة، تعد العلاقات طويلة الأمد التي تقرها وتؤكدها التحالفات عاملاً مساعداً في بناء النظام الدولي ذاته. ويمكن للتحالفات أيضاً أن تمنح الشرعية لعمل القوة العظمى على الساحة الدولية من خلال التأكيد للعالم بأن ثمة درجة من الإجماع في الرأي وراء هذا العمل، كما فعل حلف شمال الأطلسي في حرب كوسوفو عام 1999.

غير أن للتحالفات، كغيرها من أدوات إدارة الحكم، بعض نقاط الضعف وبعض المساوئ والتكاليف. ومعظم هذه النقاط ذات صلة بالالتزامات الكامنة في صلب أي تحالف، فالالتزامات بقدر ما تلزم الدول تحد من حريتها في العمل. وبناءً عليه تحتل التحالفات مكانها في القانون الدولي ومع التنظيم الدولي من حيث كونها جميعاً أدوات تمكن بقدر ما تقيد. وعلى وجه الخصوص من أجل البلدان القوية مثل الولايات المتحدة، فهي قد تستوجب بعض المساومات غير المرحب بها في الأهداف، أو حتى قد تمنع أعمالاً

(65) انظر: Schroeder, "Alliances, 1815 - 1945."

معينة منعاً باتاً، وفي الحد الأدنى قد تقتضي درجة معينة من التشاور وربما تقتضي المشاركة في صنع القرار. ومع أن إعطاء الوعود قد تكون طريقة ضئيلة الثمن للتأثير، فالالتزامات قد تصل أيضاً إلى الاستحقاق، فتواجه صناع السياسة بخيار مؤلم بين أن يدفعوا تكاليف التمسك بها أو مشاهدة صدقية دولتهم تتفكك وتنهار مع ما يعني ذلك من آثار متوقعة على كل من التحالفات الدولية الأخرى. بيد أن الوفاء بالالتزامات قد لا يكون تلقائياً، ومع ذلك قد يشكل خطراً كبيراً لا يمكن تجاهله أو إهماله، ألا وهو خطر الوقوع في شرك التورط في صراع غير مرغوب[66]. والأكثر من ذلك، ومع أن هذه التحالفات تسهم في بناء النظام الدولي وقد تستخدم في إدارته، فقد أدرك المحللون ومنذ عهد الرئيس وودرو ويلسون، أن التحالفات قد تكون أيضاً وسائط إقصاء، أي أنها قد تستفز نشوء تحالفات مضادة وبالتالي قد تهيئ الساحة الدولية للحرب. ولهذا قد يأمل رجال السياسة بأن يتمكنوا من إدارة تحالفاتهم بحيث يجتنبون نتائج غير محمودة مثل هذه، ولكن لا مفر من مشكلة أن قوة الالتزام وبالتالي فاعليته في ردع الأعداء وطمأنة الأصدقاء مرتبطة ارتباطاً مباشراً بتكاليف إطلاقه والأخطار التي يحملها في ما إذا جاء استحقاق الوعود. وحتى لو كانت غير كارثية فإن تكاليف استدامة أي تحالف في حال غياب حرية العمل والاهتمام الدبلوماسي وأموال المساعدات واستهلاك الأدوات الأخرى لفن إدارة الحكم، قد تبدو كبيرة وضخمة حتى لتبدو هذه العلاقة تستهلك قوة أكبر من تلك التي تولّدها.

وليست منافع هكذا اتفاقات واضحة دوماً؛ فالتحالفات من وجهة النظر السياسية لا تؤمن التضامن والدعم كما اكتشفت الولايات المتحدة ذلك حين عارض بقوة عدد من أعضاء حلف الناتو حربها على العراق عام 2003؛ ومن

(66) إن قرارات قوة كبرى تتكون عادة بناءً على مقتضيات المصلحة القومية كما هي معروفة في لحظة القرار، وليس من خلال التزامات قانونية مجردة فحسب، سواء كانت هذه الالتزامات دقيقة جداً أم يكتنفها الغموض Kissinger, *White House Years*, p. 895.

الناحية العسكرية قد لا تكون القوات المتحالفة قادرة أو نافعة على نحو جيد، وقد يكون من شأن ضرورة تنسيق عملية صنع القرار مع هؤلاء الأعضاء أثناء العمل القتالي إبطاء فاعلية القوة أو الحد من هذه الفاعلية، وهذه دروس تعلمتها الولايات المتحدة في حرب كوسوفو عام 1999، وطبقتها حين رفضت مساعدة الحلفاء في أفغانستان عام 2001[67]. وحيث إن الأدوات التي تصنع التحالفات كثيرة ومتباينة، فإن حساب الالتزام من قبل كل المعنيين سيكون بحكم الضرورة معقداً وغير مؤكد[68]. لذلك فمن الممكن أن تشعر الدولة بالتزاماتها نحو دولة أخرى كما ترى ذلك بعينيها وليس بعيني حليفها أو الأعداء، أو لكي ترى دولة أنها متحررة من التزامات يراها الآخرون ملتزمة بها. وهذا يعني بعبارة أخرى أنه لا يوجد تطابق ضروري بين حقيقة الالتزام أو درجة الالتزام من جهة، ووجود الردع والتطمين أو درجة هذا الردع أو التطمين من جهة ثانية. وإذا سلمنا بفكرة أن الالتزام يعتمد أولاً وأخيراً على قرارات إنسانية تتخذ لحظة التنبيه بحدوث حادثة ما، فمن الممكن من دون شك أن يكون قادة الدول الملتزمة غير واثقين من استجاباتهم، ولا سيما أن العوامل النفسية التي لم تؤخذ بنظر الاعتبار قبل لحظة القرار سوف تتدخل الآن، مثل عدم الرغبة في إلغاء تكاليف غير مسددة، وقلق إزاء الانسجام والثبات والوثوقية، أو قوة شد العلاقات الشخصية المتعددة الجنسيات إلى جانب الضغوط من الرأي العام وجماعات المصالح. وهكذا يلاحظ وجود متسع كبير للمفاجآت في كل مكان.

إن الولايات المتحدة، من حيث كونها بلداً في موقع منعزل نسبياً يشجع السعي من أجل الأمن من خلال حرية العمل، شديدة الحساسية بصفة

(67) يمكن الإطلاع على تفاصيل تعقيدات قيادة التحالف في كوسوفو في كتاب:
Wesley K. Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York: Public Affairs, 2001).

(68) Bruce Russett, "The Calculus of Deterrence," *Journal of Conflict Resolution* 7, (June 1963).

خاصة لتلك المساوئ في التحالفات وتخشى الالتزامات التي قد تنجم عنها؛ فلقد حذر جورج واشنطن منذ البداية ضد التحالفات "الدائمة"، كما حذر توماس جيفرسون ضد التحالفات "المربكة". ومع أن هذا البلد قد تحالف مع فرنسا ليفوز باستقلاله، لكنه سرعان ما تخلى عن هذه المعاهدة وتفادى الدخول في أي معاهدة من هذا القبيل لنحو قرن ونصف القرن(69). ومع ذلك، أدى احتواء التهديد السوفياتي إلى حصول ثلاث موجات متتابعة من التحالفات إبان الحرب الباردة(70). أول هذه التحالفات كانت في عهد إدارة الرئيس ترومان، وتمثلت بمعاهدة حلف شمال الأطلسي، ثم معاهدة أستراليا - نيوزيلندا، وكانتا اتفاقيتين استراتيجيتين بين مجتمعات متقدمة متماثلة وضعتا لجمع القوة من أجل صراع جديد بين القطبين. وثاني هذه الموجات كانت معاهدات آيزنهاور - دالاس المختلفة كثيراً مع كوريا الجنوبية وتايوان وجنوب شرق آسيا ودول منظمة المعاهدة المركزية (SEATO and CENTO). كانت هذه المعاهدات استجابات تكتيكية لاختراقات الاحتواء في كوريا وفييتنام والعراق، وقد ربطت الولايات المتحدة مع مجتمعات ذات ثقافات وحكومات مختلفة اختلافاً كبيراً عنها. كانت بعيدة كل البعد عن جمع القوة بل كانت جهوداً لردع أي تخريب يعد لهجوم سوفياتي على دول ضعيفة وغير مستقرة تقتضي دعماً أمريكياً كبيراً. غير أن قصة الأفضلية الأمريكية لحرية العمل عند كل من ترومان وآيزنهاور، كان ينتج عنها معاهدات تكاد لا تتضمن ما يلزم الولايات المتحدة، ولم تتضمن سوى وعداً بأن واشنطن سوف تستجيب "باتخاذ الفعل الذي تراه ضرورياً" أو بالعمل "وفق ما يقتضيه

(69) من خطاب جورج واشنطن الوداعي كما ورد في: Ruhl J. Bartlett, *The Record of American Diplomacy* (New York: Alfred A. Knopf, 1964) p. 88. أما كلمة جيفرسون فهي في خطابه عند اعتلائه سدة الرئاسة في 4 آذار/مارس 1801.

(70) هذه الفترات التي تغطي بناء التحالفات الأمريكية مشروحة بالتفصيل في كتاب. Terry L. Deibel, "Alliances for Containment" in Deibel and John Lewis Gaddis eds. *Containing the Soviet Union* (Washington, DC.: Pergamon - Brassey's, 1987) pp. 106 - 115.

الدستور"[71] وأما التزامات الولايات المتحدة خلاف ذلك فقد جاءت من الباب الخلفي، من أعمال مثل وضع القوات الأمريكية في مواقع متقدمة من منطقة (Fulda Gap) في أوروبا، وفي المنطقة المنزوعة السلاح في كوريا، تشارك في القيادات المشتركة وفي المنظمات، تقوم بالتخطيط والأعمال المتعددة الجوانب، تشدد على التجارة والعلاقات الاقتصادية الأخرى أو بناء شبكات للاتصالات الرسمية أو تحت قومية. ثم كانت الموجة الثالثة من هذه التحالفات إبان الحرب الباردة في عهد الرئيس كارتر ثم الرئيس ريغان حيث تم إلغاء المعاهدات كافة، وبناء "شراكات أمنية" غير رسمية لدعم مبدأ كارتر من خلال الوصول إلى تسهيلات وحقوق طيران وبناء قواعد وأموال مساعدات خارجية واتصالات دبلوماسية واتفاقات تنفيذية وبيان نوايا. وبدا الأمر وكأن صناع القرار الأمريكيين قد ظنوا أنهم من خلال الإبقاء على التزامات غير صريحة يستطيعون تفادي التكاليف والأخطار وفي الوقت نفسه يحتفظون بفوائد الردع[72].

ولكن رأى العديد من المراقبين، ومنذ انهيار الاتحاد السوفياتي، أن هذه التحالفات التي حصلت إبان الحرب الباردة سوف تنتهي. حتى إن بعضهم أكد أن التحالفات نفسها باتت قديمة الطراز من حيث كونها أدوات لقوة الدولة. وحقيقة الأمر أن معظم التحالفات التي عقدها آيزنهاور ودالاس، انتهت قبل انتهاء الحرب الباردة بزمن ليس بالقصير، فكانت ضحايا تبدل إدراك التهديد والتغيرات في السياسة المحلية وديناميية الحرب على الإرهاب التي غيرت معادلة التناسب بين المنفعة والتكاليف على الجوانب كافة[73]. ومع ذلك ربما

(71) عبارة "اتخاذ الفعل الذي ..." مقتبسة عن معاهدة شمال الأطلسي؛ وعبارة "ما يقتضيه الدستور" هي اللغة السائدة المستخدمة في معاهدات تحالفات المحيط الهادي (SEATO وANZUS وتايوان واليابان وكوريا). انظر: Roland A. Paul, *American Military Commitments Abroad* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press 1973) p. 15 - 16.

(72) Terry L. Deibel, "Hidden Commitments," *Foreign Policy* 67 (Summer 1987): 22 - 45.

(73) مع حلول عام 1986، لم يبق من التزامات معاهدة جنوب شرق آسيا (SEATO) سوى الالتزام نحو تايلاند وكوريا.

لا يزال شركاء أمريكا يثمنون إمكانية وصولهم إلى التكنولوجيا العسكرية وعملية صنع القرار داخل واشنطن التي يتيحها التحالف - ناهيك عن الاطمئنان إلى ضمان الأمن - غير أن هذا الانخفاض بمستوى التهديد، جعلهم أقل استعداداً لتحمل معاملتهم كشركاء أقل شأناً أو بمثابة تابعين للقيادة الأمريكية عندما يختلفون بالرأي معها. أما الولايات المتحدة، من جانبها، فربما لا تزال على حالها من تقدير حلفائها حق قدرهم في مشاركتهم تحمل الأعباء وفي حفظ السلام في حالات ما بعد الصراع، وربما لا تزال تحتاج بين وقت وآخر لقواعد تكون قريبة من مناطق الحروب أو حرية الوصول إلى الأجواء والمنشآت. غير أن التكنولوجيا تتيح للبنتاغون وعلى نحو متزايد إبراز قوته على نحو مباشر من داخل الولايات المتحدة، لذلك فإن تلك الانتشارات الكبرى للقوات الأمريكية قد تسبب احتكاكات محلية وربما تكون أقل مرونة من مطالب التهديد الإرهابي الذي يتغير دوماً ولا يظل على حال واحدة. هذا وقد أكد أكثر من مراقب أن "هذه التوجهات تؤكد الأولوية المتزايدة للتحالفات الثنائية ولأغراض خاصة على التحالفات الدائمة والمتعددة الأطراف" إن لم يكن بطلان منفعة التحالفات ذاتها[74].

ومع ذلك لن يضطر المرء إلى النظر بعيداً ليكتشف التوجهات التي تثبت صحة استمرارية منفعة هذه الأداة التي تلقى الاحترام من الجميع. والشراكات التي عقدها ريغان وكارتر مع الشرق الأوسط والخليج لم تضعف بل ازدادت قوة نتيجة للسياسة النفطية وللحروب في العراق، كما عمل كل من بيل كلينتون وجورج دبليو بوش، على توسيع حلف الناتو وعززا التحالف مع اليابان على أنه جزء من استراتيجية وقائية للولايات المتحدة ضد استعادة روسيا قوتها وضد الصين الآخذة بالنمو. إن هذه الآثار المتبقية من الحرب الباردة قد استمرت ونمت ليس لأن قائدها كان

(74) Bruno Tertrais, 'The Changing Nature of Military Alliances', *Washington Quarterly* 27 (Spring 2004), pp. 135 - 150.

راغباً وعلى استعداد لتحمل مستوى غير متكافئ من التكاليف، ويقدم الحوافز الضرورية ويستوعب المخاوف المحلية فحسب، بل أيضاً لأنها في بعض الحالات تطورت لتغدو مجتمعات أمنية حقيقية قائمة على القيم والهويات المشتركة وكذلك على مصالح مكتسبة للنخبة منهم[75]. وعلاوة على ذلك ابتدأت الولايات المتحدة اعتباراً من 9/11 موجة جديدة رابعة من الشراكات الأمنية، تريد التعاون في مجال الحرب على الإرهاب، وذلك إلى جانب الحصول على تسهيلات وأذونات تلزمها لإبراز قوتها العسكرية في أفغانستان والعراق[76]. ومع أن هذه الموجة الرابعة كانت أقل رسمية شأنها في ذلك شأن الموجة الثالثة وموجة الحرب الباردة التي رعاها الرئيسان كارتر وريغان، إلا أن هذه العلاقات مع الدول في جنوب غرب ووسط آسيا سوف تخلق التزامات لا مفر منها إلى جانب العمل الدبلوماسي، حيث تقدم المساعدات وتنشأ القواعد وتحدث تمرينات عسكرية مشتركة وتتوسع شبكات الاتصالات الشخصية. حتى التحالفات المتعددة الأطراف سوف تجد محلاً لها ولاسيما أن هيكلية مشابهة لهيكلية حلف الناتو هي ما يريده المجتمع الباسيفيكي ليطوق الصين التي تشهد تنامياً في قوتها، كما إن أمن الخليج العربي لا يمكن تلبية مطالبه إلا من خلال توسيع وإضفاء الرسمية على مجلس التعاون الخليجي ليشمل إيران وعراق ما بعد الحرب. من أجل ذلك فإنه على الرغم من ذهاب الصفة الرسمية لعهد التزامات المعاهدات، يبدو من المرجح أن تظل هذه الأداة المرنة من أدوات قوة الدولة محتفظة بمنفعتها الاستراتيجية خلال الفترة القادمة.

(75) Walt, "Why Alliances Endure or Collapse."، تحت هذا العنوان توجد قائمة عامة شاملة للعوامل الرئيسية للتفكك والانحلال والعوامل المؤدية للحفظ والصون.

(76) Alexander Cooley, "Base Politics", *Foreign Affairs* 84 (November / December 2005): 79 - 92.

أدوات الإعلام: دبلوماسية الرأي العام

فكرة الأداة الإعلامية في السياسة الخارجية والدبلوماسية الأمريكية

يجري العمل الدبلوماسي في معظمه، سواء كان ثنائياً أو متعدد الأطراف، بصورة مباشرة مع الحكومات الأجنبية. والدبلوماسية العامة تختلف عن العمل الدبلوماسي في كونها موجهة إلى عموم الناس في الخارج، وعلى وجه الخصوص نحو قادة الرأي الذين لهم تأثيرهم في الرأي العام داخل مجتمعاتهم، وبالتالي يؤثرون بشكل غير مباشر في سياسات حكوماتهم. هذا وقد عرّف أحد أفراد السلك الدبلوماسي الأمريكي - كانت له خبرة تمتد لنحو خمسة وثلاثين عاماً في الدبلوماسية العامة - هذه السياسة بقوله: "إنها عمل تقوم به الحكومة للتواصل مع جماهير الشعوب الأجنبية لخلق فهم للأفكار والمثل الأمريكية ومؤسساتها وثقافتها وأهدافها الحالية وسياساتها الراهنة"(77).

> الفكرة الرئيسية هي مسألة اتصال مباشر مع الشعوب الأجنبية بهدف التأثير في تفكيرهم وبالتالي في تفكير حكوماتهم؛ فهي تشتمل على برامج في الحكومة وبرامج في القطاعات الخاصة. وهذه الأخيرة غالباً ما تكون مستوحاة وبرعاية من الأولى. أما على الصعيد العملي فهي تعنى بالترويج على المستوى الشعبي لمصالح سياسة الولايات المتحدة في الخارج وبمساعدة الآخرين على اكتساب فهم شعبنا ومجتمعنا بأمل أن ينظر إلى أعمالنا نظرة العطف وبأمل تحقيق درجة معينة من الفهم المتبادل(78).

(77) Hans N. Tuch, "Improving Public Diplomacy," *Foreign Service* Journal 67 (May 1990): 14.

(78) Gifford D. Malone, "Managing Public Diplomacy", *Washington Quarterly* 8 (Summer 1985): 199.

ومع أن هذه الدبلوماسية العامة تتألف من عدد البرامج الإعلامية والثقافية والتعليمية، إلا أنها من حيث المفاهيم تنقسم إلى فئتين[(79)]. الفئة الأولى وتدعى "الإعلام الخاص بالسياسات" أو دور "صحافة الرأي" أي شرح سياسات الحكومة والدفاع عنها أمام الجماهير الأجنبية، وفي الوقت نفسه ترصد ردود الفعل المحتملة للرأي العام الخارجي وتحددها في القرارات الحكومية الخاصة بالسياسات. وهذه الوظيفة ينهض بها في الولايات المتحدة، وفي واشنطن تحديداً رئيس البلاد ويعاونه في ذلك وزير الخارجية وغيره من كبار المسؤولين وكذلك الناطق الصحافي. وفي خارج البلاد تناط هذه المهمة بالسفراء وبمسؤولي الشؤون العامة والملحقين الصحافيين في السفارات. ومع أن هذا الاتصال هو مع شعوب البلدان الأخرى، إلا أن المعلومات تأتي من حكومة الولايات المتحدة، لهذا يمكن القول إن صحافة الرأي أو الإعلام الخاص بالسياسات هي برنامج من الحكومة إلى الشعب. أما الفئة الثانية للدبلوماسية العامة، فيمكن وصفها بـ "التواصل الثقافي" أو شرح ثقافة ومجتمع أحد البلدان أمام شعب بلد آخر. ويقوم بهذه الوظيفة مكتب التربية والشؤون الثقافية في وزارة الخارجية بواشنطن وعلى أيدي مسؤولي الشؤون العامة في هذا المكتب وموظفي الشؤون الثقافية في السفارات الأمريكية في الخارج. وحيث إن مصدر المعلومات هنا هو المجتمع الأمريكي ذاته، فإن الاتصالات الثقافية هي في جوهرها برنامج من الشعب وإلى الشعب، ويقتصر دور الحكومة فيها على دور المسهل والمحفز.

أما الفروق بين هاتين الوظيفتين فتمتد من الأهداف التي تسعى إلى خدمتها إلى الرسائل التي تحملها إلى الوسائط التي تستخدمها.

(79) Christopher Ross, "Public Diplomacy Comes of Age", *Washington Quarterly* 25 (Spring 2002): 75 - 84. يصور بول بلاكبيرن أربعة أبعاد للدبلوماسية العامة، هي: الدفاع عن السياسات؛ البث الإذاعي؛ التبادلات الثقافية؛ عرض الثقافة والمجتمع الأمريكي.
Paul P. Blackburn, "The Post-Cold War Public Diplomacy of the United States," *Washington Quarterly* 15 (Winter 1992): 75 - 90.

الإعلام الخاص بالسياسات عمل سياسي بكل المقاييس ينتقل من قضية إلى أخرى وبشكل يومي وبما له صلة بالسياسة الخارجية للحكومة القائمة على رأس عملها. أما الاتصالات الثقافية فهي جهد طويل المدى يمثل الأمة (وليس الحكومة) بكل ما فيها من استقرار وشخصية متميزة؛ فالإعلام الخاص بالسياسات يجب أن يؤيد ويدافع، وهو بطبيعته حزبي ومتحيز. أما الاتصالات الثقافية فهي توضح وتصف. ويتعين على الإعلام إعطاء الانطباع في الحد الأدنى بالصدق لكي يحظى بالصدقية والفاعلية. الإعلام الخاص بالسياسات يستخدم الوسائط السريعة مثل الإذاعة والتلفزيون والصحافة. والاتصالات الثقافية بحاجة لما هو أبطأ من ذلك كالكتب والمعارض والأفلام السينمائية التي تقدم المعالجة الكتابية المعمقة والصورة كما تقتضي ذلك الموضوعات الثقافية. أما مصدر الإعلام الخاص بالسياسات فهو بكل تأكيد الحكومة، بينما تأتي المواد الثقافية الأصلية والحقيقية والأكثر صدقية من القطاع الخاص الذي يهدف إلى تصويره وعرضه[80].

وبالرغم من صحة القول القائل إن بعض الوسائط إما أن تكون أكثر ملاءمة للوظائف الثقافية أو للأغراض السياسية، إلا أن معظم هذه الوسائط يمكن استخدامها بل ويجري استخدامها في كلتا الحالتين. مكتبات الخدمة الإعلامية للولايات المتحدة والمراكز أو الأركان الأمريكية في الخارج تقدم الكتب والدوريات للقراء الأجانب بكل ما يتعلق بالسياسة الخارجية، وكذلك بكل

(80) Terry L. Deibel and Walter R. Roberts, *Culture and Information: Two Foreign Policy Functions,* The Washington Papers 40 (Beverly Hills and London: Sage Publications, 1976) p. 57.

ما له صلة بتنوعات المجتمع والثقافة في الولايات المتحدة، والدوريات الصادرة عن وزارة الخارجية والمقالات التي ينشرها مسؤولو هذه الوزارة في الصحف والمجلات الأجنبية يمكن أن تتحدث عن أي موضوع، والتلفزيون من الشبكة العالمية (Worldnet) والبث الإذاعي الدولي الصادر عن إذاعة "صوت أمريكا" يتضمن برامج تتحدث عن الموسيقى والحياة الاجتماعية في أمريكا كما يتضمن أيضاً مقابلات مع رجالات يعملون على صنع السياسات، إلى جانب تعليقات الصحف المؤيدة والموافقة على المواقف الخاصة بالسياسات، أما التغذية الإلكترونية بما يعرف بـ "الملف اللاسلكي" لمواقع منتشرة خارج البلاد، فتتضمن فقرات إخبارية حول عناوين ثقافية إضافة إلى الخطابات والوثائق الخاصة بالسياسات، وأما العلماء الأمريكيون الذين يذهبون إلى الخارج لإلقاء المحاضرات، وكذلك الزوار الدوليون الذين يأتون إلى البلاد للتحصيل العلمي، قد يركزون اهتماماتهم على أي مجال من هذين المجالين للدبلوماسية العامة. وليس سوى أنواع قليلة جداً من الوسائط مثل المعارض والجماعات المختصة بفنون الأداء تطوف البلدان، وكذلك برنامج فولبرايت (Fulbright) للتبادل الثقافي يمكن أن تبدو قابلة للاستعمال حصراً لأغراض الاتصالات الثقافية.

هذا وقد برزت على السطح نزاعات حول كيفية الفصل بين هاتين الوظيفتين حول مدى أهمية كل واحدة منهما في السياسة الخارجية الأمريكية[81]. تقول إحدى مدارس الرأي إن مجتمعاً حراً مثل مجتمع الولايات المتحدة يستطيع أن يخدم مصالحه على أحسن ما يكون من خلال إبراز

(81) إن هذه النزاعات ليست سوى مظهر واحد من طرائق عديدة تشبه فيها السياسة العامة المساعدات الخارجية من حيث كونها أداة من أدوات إدارة شؤون البلاد، ولا سيما أن المحللين المتخصصين بالمساعدات التي تخدمها أو تكرس كلياً للتنمية خارج البلاد كما يشار إلى ذلك أدناه. ومن أوجه الشبه الأخرى هي أن كل البرامج تحدث في ميدان يحتشد فيه التأثير واللاعبون من منشأ خارجي أو من القطاع الخاص، وكلاهما يميل لأن يكون طويل المدى في تأثيراته ونتائج الاثنين معاً يصعب تقييمها.

صورته على أنه حر ويخلو من الوجود والتدخلات الحكومية. وبموجب هذا الرأي ينبغي على جهود الدبلوماسية العامة جميعها أن تكون خالية من تلوث الدعاية، وأن تقدم صورة المجتمع الأمريكي على النحو الدقيق قدر الإمكان بكل ما فيه من إيجابيات وسلبيات. من أجل ذلك ينبغي إبعاد الاتصالات الثقافية والمبادلات الأكاديمية كل البعد عن تأثير السياسة، حتى إن بعضهم يؤكد بأن إذاعة صوت أمريكا يجب أن تعمل مثل عمل شركة للبث الإذاعي العام أو مثل محطة إذاعة الـ بي. بي. سي. (BBC) في إنكلترا تغطي كل شيء حتى صوت المواقف السياسية للحكومة وبالأسلوب نفسه الذي به تعمل المشاريع الصحافية الأخرى(82). وعلى أية حال، ترى وجهة النظر هذه الدفاع عن السياسة الخارجية أقل أهمية من التصوير الحقيقي طويل المدى للمجتمع والثقافة والنظام السياسي والنظام الاقتصادي في الولايات المتحدة، مؤكدة بأن برامج من هذا النوع الأخير تبني التفاهم المتبادل الذي يسمو فوق قضايا السياسة الآنية ويسهم أيما إسهام في خدمة المصالح الأمريكية على مر الأيام(83).

أما الرأي الآخر فيقول إنه لا جدوى من أي جهد في الدبلوماسية العامة ما لم يكن هذا الجهد يخدم الأهداف الرسمية، لذلك فإن كل البرامج حتى برامج الاتصالات الثقافية يجب أن تتبع سلم الأولويات التي يحددها الاستراتيجيون إذا أريد لها أن تحظى بتمويل من دافعي الضرائب. وعلاوة على ذلك، قد تبني الاتصالات الثقافية، وقد لا تبني، التفاهم المتبادل. وهذا التفاهم قد يؤدي، وقد لا يؤدي، إلى التسامح والاستقبال الأكبر من جانب

(82) كمثال لوجهة النظر هذه انظر: Kim Andrew Elliott, "Too Many Voices of America," *Foreign Policy* 77 (Winter 1989 - 90): 113 - 131, and Sanford J. Ungar "Pitch Imperfect," *Foreign Affairs* 84 (May / June 2005): 7 - 13. إن محطة الـ (BBC) بالطبع تدير برامج محلية موجهة إلى بريطانيا ذاتها، بينما لا يجوز لوزارة الخارجية الأمريكية أن توجه الدعاية للشعب الأمريكي.

(83) Helena K. Finn, "The Case for Cultural Diplomacy", *Foreign Affairs* 82 (November / December 2003): 15 - 20.

الرأي العام الأجنبي والحكومات الأجنبية لسياسات الولايات المتحدة. ومثلها في ذلك مثل أي نوع من التعليم يصعب التنبؤ بنتائجه. يؤكد المدافعون عن هذا الرأي التشكيكي أن دور الاتصالات الثقافية يتمثل بصورة رئيسية في تقديم الإطار الذي من خلاله يمكن إيصال رسائل السياسة "المثقلة" بفاعلية أكبر كثيراً. وحيث إن كلتا هاتين الوظيفتين تستخدمان الوسائط نفسها، فإن فصل الاتصالات الثقافية عن وظيفة الدفاع عن السياسات ليس له جدوى عملياتية أكبر من الأسباب الفلسفية. ومع أنه لا يجوز لصناع السياسات أن يشوهوا الحقيقة، فإن الأفراد الذين ينادون بالتأكيد القوي على السياسة الراهنة في الدبلوماسية العامة الأمريكية سوف يقولون إن اعتبارات السياسات يجب أن يكون لها أثرها ليس في التعليقات التي تبثها إذاعة صوت أمريكا فحسب، بل أيضاً في القصص الإخبارية وانتقائها ومعالجتها، وحتى برامج التبادل الثقافي المعروفة باسم برامج فولبرايت، يجب أن تستهدف البلدان والموضوعات التي تدعم الأهداف الاستراتيجية(84).

وسواء كان هذان النوعان من الدبلوماسية العامة يهدفان إلى خلق تفاهم متبادل أم الترويج لسياسة خارجية أمريكية محددة، فإنهما في الوقت عينه يتطلبان القدرة على التواصل مباشرة مع الجماهير العامة في الخارج ويفترضان بأن ما يفكر به العامة سوف يصنع بالتالي فرقاً في السلوك الدولي لتلك الدولة. وعلى النقيض من ذلك، وفي سياق مختلف اختلافاً جذرياً لبيئات الإعلام الموجه، اتخذت الدبلوماسية العامة الغربية وظيفة ثالثة، ألا وهي فتح قنوات اتصال مع الشعوب التي تحاول حكوماتها منع الوصول إلى أية مصادر مستقلة للمعلومات. وهنا لا يبدو دفاع المرء عن سياسة بلاده الخارجية، ولا إيصال المعلومات حول بلده وشعبه كثير الفاعلية. عوضاً عن

(84) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن إذاعة لندن الـ بي. بي. سي. (BBC)، قد استشهد بها على أنها نموذج لنقل أخبار من دون تحيز، فتأخذ توجيهاتها من وزارة الخارجية بخصوص اللغات وساعات البث. Elliott, Too Many Voices of America, p. 125.

ذلك يبدو أن الوسائط التي تستخدمها حكومة الولايات المتحدة مثل راديو ليبرتي (Radio Liberty) وراديو فري يوروب (Radio Free Europe)، محاولة أن تكون بديلاً للصحافة الحرة التي كان الاتحاد السوفياتي ودول أوروبا الشرقية التي كانت تدور في فلكه تفتقر إليها، فتنشر الحقائق حول الأحداث المحلية، ومن هنا يحاول تلفزيون وإذاعة مارتي (Marti) وإذاعة آسيا الحرة أن تقوم بهذه الوظائف نفسها حالياً في كوبا وفي بلدان آسيوية مثل الصين وكوريا الشمالية. إن مجرد تقديم تغطية إخبارية كاملة وغير منحازة ينبغي أن يكون له أثر مدمر على صدقية الحكومات التي تفرض الرقابة على الأخبار. هذا، ويعود الفضل لجهود من هذا القبيل كان يقوم بها مذيعون في الإذاعات الدولية كما يقول المنشقون في الاتحاد السوفياتي سابقاً في كونها واحدة من العوامل الرئيسية التي أدت إلى انهياره[85].

وبالطبع يندر أن تحصل مثل هذه النتائج العاصفة والمفاجئة. والجدير ذكره أن أحد الأسباب لذلك الجدال الدائر حالياً بين الدفاع عن السياسات والاتصالات الثقافية هو أن برامج الدبلوماسية العامة كافة، وبخاصة الجهود الخاصة بالاتصالات الثقافية، صعبة التقييم في جوهرها. قد يكون من السهل نسبياً الحصول على معلومات سردية مثل القول إن ميخائيل غورباتشوف كان يستمع إلى إذاعة لندن الـ بي. بي. سي. (BBC) أو إذاعة صوت أمريكا من منفاه في البحر الأسود أثناء محاولة الانقلاب التي جرت في شهر آب/ أغسطس عام 1991، أو أن أنور السادات قد اختير ليكون زائراً دولياً برعاية أمريكية يقوم بزيارة الولايات المتحدة عندما كان ضابطاً شاباً في الجيش، وأن مصر كانت حليفة للاتحاد السوفياتي. ومن الممكن جمع أرقام إحصائية حول عدد النسخ التي يتم توزيعها لمجلة ما وكم هي بالإنش مساحة الأعمدة المخصصة في الصحف الأجنبية المؤثرة وعدد الخطب التي تتحدث عن

(85) Kevin J. McNamara, "Reaching Captive Minds with Radio," *Orbis* 36 (Winter 1992): 23 - 40.

السياسة وتقدم إلى كُتّاب الأعمدة وكُتّاب التعليقات في الصحف وحتى عدد المستمعين الذين يستمعون لصوت أمريكا. وإنه لمن العسير جداً تحديد ماذا يفكر به هؤلاء الناس وما إذا كانت مواقفهم أو آراؤهم قد تغيرت بفعل أنشطة الدبلوماسية العامة، وما إذا كان لأولئك الذين غيروا آراءهم أثر ما على سياسات حكوماتهم. والواقع إن واحدة من أشد نقاط الضعف وضوحاً في الدبلوماسية هي تلك الطبيعة الغامضة وغير المباشرة للصلة بين الفعل ونتيجته، وبين الأثر ونجاحه[86]. يشير علماء النفس إلى أن المواقف عموماً وحتى تلك التي لدى الجمهور العام اليقظ والمؤثر تكون عادة مقاومة للتغيير، من أجل ذلك تواجه الجهود الكبرى المبذولة في سبيل الدعاية مصاعب جمة ما لم تكن مركزة على قضايا في السياسة جديدة أو ظاهرة، أو حتى لمجرد تعزيز المواقف الراهنة (أو تحريك الناس ليؤثروا فيها)[87]. وحتى لو نظرنا للماضي بعد سقوط جدار برلين، أو عندما تنجح حملة معينة في قيادة التأييد الشعبي لمبادرة في السياسة الراهنة (كما فعلت الولايات المتحدة في أوروبا في منتصف ثمانينيات القرن العشرين لدعم نشر حلف الناتو صواريخ نووية متوسطة المدى)، فإنه من الصعب معرفة ما الذي صنع الفرق[88].

إن الدبلوماسية العامة، شأنها في ذلك شأن الدبلوماسية عموماً، أداة يكون أداؤها في حال أفضل عندما تستخدم إلى جانب أدوات أخرى، وذات أهمية خاصة عند الإعداد للمفاوضات بين حكومة وأخرى أو كرديف لها في

(86) انظر الفصل الثامن للاطلاع على بحث حول الروابط بين مسارات العمل والنجاح.

(87) على سبيل المثال تدل البحوث على أن تحريك شخص ما من حالة عدم القرار إلى حالة دعم ناعم لسياسة ما أكثر صعوبة وأكثر تكلفة بنحو ستة أضعاف من عملية تحريك مؤيد داعم ناعم إلى حالة دعم وتأييد صلب.
Peter G. Peterson, *et al*, *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations, 2003), p. 69. انظر أيضاً المفارقات بين الرأي العام والقرار الرسمي التي بحثت في الفصل الثالث.

(88) David M. Abshire, *Preventing World War* III (New York: Harper and Row, 1988), pp. 191 - 192.

أمور متعددة. وعندما تستخدم أدوات أخرى بطريقة متعاونة تستطيع الدبلوماسية العامة أن تضخم أثرها من خلال القيام بالدعاية للمساعدة الأمريكية في صون الثروة الثقافية لبلد أجنبي بموجب صندوق حماية الثقافة التابع للسفير الأمريكي على سبيل المثال[89]. وعندما تستخدم الأدوات الأخرى قسراً، يمكن أن تسهم في خفض المقاومة كما حصل عندما أجرت محطة (Worldnet) مقابلات مع زعماء دول الكاريبي أثناء غزو غرينادا ليبينوا بجلاء أنهم حقاً طلبوا تدخل الولايات المتحدة[90]. فالدبلوماسية العامة من حيث كونها من الفئات العريضة لمصالح الدولة ربما تكون الأداة الأكثر ملاءمة لإبراز القيم. والحق يقال إنها يجب أن تكون الأداة الرئيسية (إلى جانب المعونة الفنية والاقتصادية) لنشر مبادئ الديمقراطية وأنظمة اقتصاد السوق على الساحة الدولية. وبهذه الطريقة ربما تكون مفيدة أيضاً في السعي إلى تحقيق الازدهار الاقتصادي، وهي مصلحة يمكن تعزيزها مباشرة من خلال الدبلوماسية العامة إن استخدمت رديفاً للإعلان عن المنتجات التي هي من صنع أمريكي على المستوى العالمي. وأخيراً، يمكن لهذه الأداة أن تسهم في ظل ظروف عدة في الأمن وذلك بتفنيد الحملات الإعلامية المضللة والابتزازية بخصوص السياسة أو الممارسات الأمريكية، وأيضاً كأداة لتحطيم صدقية الأنظمة الشمولية وعزلة شعوبها.

إن التغيرات الحديثة في البيئة التكنولوجية والسياسية للاتصالات، تفرض تحديات جديدة وتتيح فرصاً جديدة للدبلوماسية العامة. أولاً، هنالك المنافسة المتزايدة كثيراً من الإعلام الخاص في عالم ازداد فيه انتشار الموسيقى الأمريكية والأفلام الأمريكية والشبكات التلفزيونية الأمريكية (مثل السي. إن. إن CNN). وبالرغم من أن هذه الظواهر تشكل إضافات جيدة لأثر

(89) Finn, "The Case for Cultural Diplomacy," p. 20.

(90) K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed. (Englewood Cliffs, NY: Prentice-Hall, 1992), p. 170.

أمريكي مهم جداً في الوعي العالمي، إلا أنها ليست ضمن سيطرة خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية، وهي كثيراً ما تقدم صورة إعلامية محدودة للمجتمع الأمريكي قد لا تفيد في شيء، وتخلق كثافة إعلامية تقزم الجهد الحكومي الأكثر أهمية، وتقدم برامج مؤثرة وتدافع عن سياسة غالباً ما تكون شديدة الصعوبة، وتضع رسوماً على إجراء اتصالات ثقافية عبر جهود تعاونية تسهيلية مع القطاع الخاص. ومن جهة أخرى يمكن استثمار التكنولوجيات الجديدة مثل البث المباشر عبر القنوات التلفزيونية الفضائية والإنترنت لأغراض الدعاية، على الرغم من أن أسعار هذه الأنشطة قد تكون مرتفعة جداً.

وثانياً، ومع أن انفتاح المجتمعات التي كانت منغلقة سابقاً في أراضي الإمبراطورية السوفياتية قد يقلل من الحاجة إلى أنواع معينة من الإعلام والبرامج، فقد أتاحت في الوقت نفسه فرصة استثنائية للتأثير في مسار التطورات في مجتمعات فقيرة نسبياً للإعلام حيث كانت سرعة وأهمية التغيير غير عادية؛ ففي هذه الظروف يعد خليط البرامج الدبلوماسية العامة المثالية تحولاً مبتعداً عن أنشطة مثل الإرسال الإذاعي الدولي نحو المستويات الأعلى كثيراً للتبادلات من الشعب إلى الشعب والمعونة الفنية الهادفة إلى زيادة قوة وكفاءة الإعلام المحلي الذي أصبح حراً[(91)]. وفي الوقت نفسه وكما يشير المدافعون عن راديو فاردا (Radio Farda) الموجه إلى إيران، وراديو مارتي (Radio Marti) الموجه إلى كوبا، لا تزال توجد حاجة لاستخدام الدبلوماسية العامة لإحباط الأنظمة الشمولية وتحطيم أبواب المجتمعات المغلقة.

وأخيراً، لقد كان من شأن عودة عداوات امتدت لقرون طويلة في الماضي، إضافة إلى موجة من العداء لأمريكا اجتاحت العالم في أعقاب غزو

(91) Sanford J. Ungar, "Pressing for a Free Press," *Foreign Policy* 77 (Winter 1989 - 90): 132 - 153.

الولايات المتحدة للعراق عام 2003، أن شددت على الحاجة إلى الاتصالات الثقافية في حقبة ما بعد 11/9، إضافة إلى التأكيد على أهمية الدبلوماسية العامة الأمريكية عموماً؛ فقد أدرك الآن المحللون من كل جوانب الطيف السياسي أن إهمال هذه البرامج بعد انتهاء الحرب الباردة كان غلطة بالغة الخطورة، فبدأ التمويل لها يستعيد وضعه السابق وإن كان بطيئاً[92]. وفي الوقت نفسه، إن اللااحتمالية البالغة بأن الولايات المتحدة تستطيع أن تفوز بالحجة السياسية في العالم الإسلامي، مضافاً إلى ذلك إدراك أن الإرهاب يمكن دعمه بمواقف ثقافية ودينية ومجتمعية راسخة، قد أولت أهمية كبرى للتواصل الثقافي بين العالم الغربي والعالم الإسلامي[93]. هذا وقد وضعت الدبلوماسية الأمريكية هيلينا فين هذه المهمة في منظور تاريخي حين قالت:

> طوال فترة ما بعد الحرب كان الشباب في البلدان النامية يجدون ضالتهم من اليأس والحرمان في الشيوعية.. فأطلق المسؤولون الأمريكيون رداً على ذلك حملة أيديولوجية قوية العزيمة ونجحت في محصلتها النهائية ... واليوم نجد الشباب في العالم الإسلامي غير واثقين من هويتهم فينتقدون حكامهم الفاسدين والمستبدين ويجدون ملاذاً لهم في أيديولوجيا متطرفة تقدم لهم الوعود بحياة أفضل وأكثر احتراماً. والولايات المتحدة .. يجب عليها أن تقدم البديل الأكثر إقناعاً[94].

(92) قارن على سبيل المثال بين المراجعات التي أجراها المحللون وما بها من تباين مع تلك التي أجريت في كلية كينيدي بجامعة هارفارد ومؤسسة التراث: Joseph S. Nye, Jr., The Decline of America's Soft Power, *Foreign Affairs* 83 (May/June 2004): 16 - 20; Stephen Johnson, Helle C. Dale, and Patrick Cronin, *Strengthening Public Diplomacy Requires Organization, Coordination, and Strategy,* Backgrounder # 1875 (Washington, DC: Heritage Foundation, August 5, 2005).

(93) Blackburn, "The Post-Cold War Public Diplomacy of the United States," pp. 83-84, Ramez Maluf, "How to Sell America," *Foreign Policy* 149 (July/August 2005): 74-79.

(94) Finn, "The Case for Cultural Diplomacy" p. 15.

إن هكذا جهد سوف يستعين حتماً بوسائط أكثر بطئاً وأكثر عمقاً وتركز على العامة من الناس وعلى النخب أيضاً. وسوف يقتضي إلى جانب ذلك فهماً ثقافياً أفضل للولايات المتحدة وحواراً عريضاً وعميقاً مع تلك المنطقة، وذلك بهدف إلغاء ذاك الانطباع بأن القوة الأمريكية قوة أحادية ومتغطرسة ولبناء شبكات إنسانية عامة مشتركة. ولن تكون هذه الجهود سهلة أو سريعة كما تبين من فشل الجولة الأولى من برامج الدبلوماسية العامة التجارية في شارع ماديسون لحقبة ما بعد 11 أيلول/سبتمبر[95]. ولكن في عصر تميز بإرهاب تحركه دوافع دينية وثقافية قد تكون الجهود الهادفة لتعزيز الفهم المشترك بين مجتمعات متباينة في ما بينها تبايناً جذرياً أكثر أهمية للأمن الطبيعي للأمريكيين وللازدهار الاقتصادي من برامج الدفاع عن السياسات مهما كانت ناجحة.

الأدوات الاقتصادية: التجارة والتمويل

حيث إن المفاوضات والمنظمات الدولية والقانون الدولي وكذلك الدبلوماسية العامة، تعتمد على الرموز الكلامية والمهارات المقنعة عند من يستخدمها، فإن الإدارة الاقتصادية لشؤون البلاد تستند إلى التحكم بالموارد التي لها سعر أو قد تعطى سعراً في السوق[96]. من أجل ذلك يمكن للأدوات الاقتصادية أن تكون لها قوة تأثير أكبر من القوة الكلامية وربما تحمل وعداً بفاعلية أكبر. ومع أن الإدارة الاقتصادية لشؤون البلاد تعرّف عادة بأنها استخدام الأدوات الاقتصادية لأغراض سياسية، إلا أن التعريف الأكثر دقة لها هو أنها استخدام للأدوات الاقتصادية لدعم أهداف تخدم أية فئة من فئات المصلحة القومية بما في ذلك الرفاه الاقتصادي[97].

(95) تضمن راديو سوا (Sawa) الذي يقدم إلى الشباب مزيجاً من الموسيقى الشعبية الأمريكية والموسيقى العربية ممزوجة برسائل سياسية وتكملها إعلانات تلفزيونية تصور حياة المسلمين في أمريكا وكذلك المجلات الشعبية حول الثقافة الأمريكية. Howard Schneider, "A Little U.S. Pop - agenda for Arabs" *Washigton Post* (July 26, 2002): A24.

(96) عن كتاب Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 13-18 بتصرف.

(97) انظر: الفصل الرابع "الخاصية الأساسية لها أن السياسة الاقتصادية يمكن أن تصاغ لكي تعزز

والأدوات الاقتصادية بطبيعة الحال تتوزع في تلك الفئات الثلاث المعروفة وهي: المساعدات الخارجية، والتجارة والسياسة المالية، والعقوبات. غير أن الفئتين الأولى والأخيرة تتداخلان مع الفئة الوسطى بينهما، ولا سيما أن المساعدة تتضمن تقديم البضائع والخدمات والتمويل عبر الحدود الدولية، بينما تتضمن العقوبات قطع العلاقات التجارية والمالية[98]. غير أن تلك الفئة المتوسطة بين الأولى والثالثة جديرة بالتمييز للدلالة على السياسات المتبعة والمطبقة عادة لأسباب اقتصادية محلية، إنما قد تنطوي على مضامين استراتيجية وقد تستخدم في بعض الأحيان للإفادة منها. وإضافة إلى هذه الفئات الثلاث يمكن تمييز الأدوات الاقتصادية طبقاً لما إذا كانت تتضمن تبادلاً للبضائع والخدمات أو تحويلاً للأموال. يلاحظ في (الشكل 6 ـ 4) تصنيف أدوات السياسة الاقتصادية أفقياً وبحسب محور الحقيقي / المالي، وشاقولياً طبقاً لما إذا كانت تقدم أو تسحب المنافع الاقتصادية، أو ما إذا كانت تفعل أحد الأمرين، أي طبقاً للفئات الثلاث التي هي المساعدات والتجارة والتمويل والعقوبات[99].

والأدوات الاقتصادية إن جمعت معاً تحمل فوائد عدة مميزة. إحدى هذه الفوائد قدرتها على إحداث التغيير في سلوك دول مستهدفة من خلال آلية تغير علاقات القوة[100]. فقد يحاول الخبراء الاستراتيجيون في معظم الأحيان أن يؤثروا في سلوك اللاعبين الآخرين من خلال التأثير في نواياهم، إنما

أهداف السياسة الخارجية للدول، مهما تكن هذه الأهداف .Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 77.

(98) ينصح القراء بالانتباه إلى أن الفروق الإيجابية والسلبية تنطبق على طبيعة الأداة ذاتها وليس على طريقة استعمالها. وأية أداة من أدوات إدارة شؤون البلاد يمكن أن تستخدم تعاونياً أو قسرياً. انظر: الفصل السابع.

(99) يعتمد هذا الجدول على الجدولين 2 و 3 بعنوان "Examples of Economic Statecraft" في كتاب Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 41 - 42.

(100) يعدد مايكل براون خمس غايات للعقوبات الاقتصادية، هي: "لتعزيز الاستقرار الإقليمي، وتحقيق رافعة لسياسات البلدان الأخرى، وزيادة قدرات الحلفاء، وخفض قدرات الخصوم، والمشاركة في إعطاء الإشارات." Michael Brown, "The Economic Dimensions of Strategy," *Parameters* 16 (Summer 1986), 36.

	المساعدات الخارجية	التجارة والسياسة المالية	العقوبات
تبادلات البضائع والخدمات	إعانات مالية للاستيراد/ التصدير معونة فنية منح غذائية/سلع	سياسة التعرفة (بما في ذلك العلاقات التجارية الاعتيادية الدائرة MFN/PNTR) سياسة الحصص سياسة الترخيص الشراء المباشر	حظر التعامل التجاري المقاطعة اللائحة السوداء منع الشراء الإغراق
تبادلات الأموال	المنح القروض ضمانات استثمار	سياسة تدفق رؤوس الأموال السياسة الضريبية سياسة الاستثمارات الأجنبية سياسة أسعار الفائدة	تجميد الأموال المصادرة التضخم المستحث توسيع الديون

الشكل (6 ـ 4): أمثلة للإدارة الاقتصادية لشؤون البلاد

بسبب تلك الصلة الوثيقة بين الموارد الاقتصادية والقوة الوطنية التي بحثناها في الفصل الخامس، فإن الإدارة الاقتصادية لشؤون البلاد ملائمة بصفة خاصة للتأثير في قدرات الدول الأخرى[101]. وهكذا يمكن استعمال الإجراءات الاقتصادية بهدف إضعاف إمكانيات الخصوم أو تعزيز قدرات الحلفاء أو حتى تعزيز وتقوية الموقع الاقتصادي للدولة ذاتها[102]. إن هذه التغييرات في القوة النسبية قد لا تنتج تغييرات فورية في السلوك، لكنها سوف تغير خيارات صناع القرار المستهدفين مع مرور الزمن وذلك من خلال إعادة تخصيص التكاليف والمنافع الخاصة بأعمالهم.

(101) وهذان هما بالطبع البعدان الأساسيان للتهديد (انظر الفصل 4).

(102) James P. O'Leary, "Economic Warfare and Strategic Economics," *Comparative Strategy* 5 (No. 2, 1985): 203.

وثمة فائدة أخرى للأدوات الاقتصادية، تتمثل في كونها تأتي في الموقع الوسط بين الأدوات السياسية والأدوات العسكرية من حيث الأثر والتكلفة والأخطار، وبصفة خاصة عندما تستخدم قسرياً. ولأن الإجراءات الاقتصادية تشكل تكلفة على الدولة التي تستخدمها، إما على شكل نفقة في ميزانية الدولة أو لأنها قد تؤذي مواطني هذه الدولة مثلما تؤذي مواطني الدولة الهدف، فهي تعطي إشارة قوية جداً بأن صناع القرار فيها يرون هذا الأمر بالغ الخطورة لكنهم يفعلون ذلك دون أن يضطر المستخدم لأن يلعب ورقته الأخيرة باستخدام القوة العسكرية. وكما يوضح ذلك دافيد بالدوين الأستاذ في جامعة كولومبيا بقوله:

> إن الأساليب الاقتصادية تكلف عادة أكثر مما تكلفه الدعاية أو الدبلوماسية، لذلك فهي تتمتع بصدقية كامنة أكبر. وكذلك الأساليب العسكرية بكل تأكيد فإنها تستتبع تكاليف أكبر ولذلك تتمتع بصدقية أكبر، علماً أن تكاليفها قد تكون مرتفعة بما يكفي لتحدث الأثر المطلوب ومنخفضة في الوقت عينه بحيث يمكن تحملها(103).

غير أن الأدوات الاقتصادية عند الولايات المتحدة التي تملك أكبر اقتصاد في العالم ليست بالقليلة فهي وفيرة. إضافة إلى ذلك يمكن استخدام أدوات التجارة والتمويل والعقوبات من دون أن تشكل أية تكلفة على الميزانية الفدرالية، وهذه خاصية تجعلها مقبولة عند الخبراء الاستراتيجيين في أوقات تحصل فيها عجوزات عالية في الميزانية الفدرالية.

لكن للإدارة الاقتصادية لشؤون البلاد مساوئها ونقاط ضعفها؛ فالطبيعة

(103) Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 107 - 108.

الاقتصادية لهذه الأدوات وتحديدها، تتطلب من جانب الاستراتيجيين إجراء حسابات صعبة ومعقدة ودقيقة على نحو غير اعتيادي. وبسبب قابلية استبدال الأموال يبدو من العسير تقدير آثارها الاقتصادية؛ فمثلاً، قد يفهم المرء، على سبيل المثال، أن منع بنود عسكرية يضعف القوة العسكرية لبلد ما، وأن منح المساعدات الغذائية سينجم عنه انخفاض عدد الجياع، لكن عكس ذلك قد يحدث في واقع الأمر؛ فإذا كانت الدولة المستهدفة منتجاً لغذاء مرتفع التكلفة ولكن منتجاً لمعدات عسكرية منخفضة التكلفة، فقد يشكل إيقاف توريد الأغذية عاملاً معوقاً لتطورها العسكري أكثر مما يشكله إيقاف توريد الأسلحة إليها[104]. ومن جهة أخرى قد ينجم عن تقديم المعدات العسكرية لدولة هيكلية التكلفة فيها عكس بنية الدول السابقة انخفاض في عدد الجياع أكبر مما قد تتيحه بتقديم المساعدات الغذائية[105].

وحتى لو كانت المحاكمة العقلية عند الخبير الاستراتيجي صحيحة، فإن الآثار الاقتصادية لعملية إدارة شؤون البلاد قد تظل مثيرة للنقاش؛ فالأدوات الاقتصادية يجب أن يكون لها أثرها من خلال شبكة واسعة من الروابط الاقتصادية المتعددة الجنسيات تقزم القوة المالية لأي حكومة. والحق يقال إن آثار الأدوات الاقتصادية قد تضعف بالتأكيد عندما ينمو الناتج العالمي، ذلك أن

(104) وعلى هذا فإن البضائع الاستراتيجية ليست مجرد مواد عسكرية إنما "أي شيء تظهر الحاجة له لمتابعة العمل باستراتيجية معينة ويكون إنتاجه محلياً قليل الفاعلية نسبياً". Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 215. ولكي يقرر المرء أي البضائع تكون استراتيجية يتعين عليه أن يعرف الموقع النسبي لتكلفتها بالنسبة إلى المخرجات الاقتصادية كافة في البلد الهدف.

(105) Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 304. إن هذه النتائج المغايرة للحدس البدهي تعود في أسبابها إلى الطرائق التي بها يحدث تبادل البضائع تغييراً في أنماط الإنتاج المحلي للبلدان. وكما نوهنا إلى ذلك في الفصل الخامس، فإن التجارة تفيد البلدان في كونها تتيح لها إعادة تشكيل الإنتاج بطريقة تفيد فائدة أكبر من مواردها، والإدارة الاقتصادية لشؤون البلاد على الصعيد التجاري تحاول تغيير تلك الفوائد إما من خلال خفضها (عند الخصوم) أو تعزيزها (عند الشريك). وبذلك ينبغي أن يقصد بالعقوبات حرمان بلد ما من البضائع التي لا يجدي إنتاجها محلياً، مهما كانت طبيعتها، بينما ينبغي للمساعدات الاقتصادية أن تقدم البضائع بطريقة، وبحسب شروط، أفضل من تلك المتاحة في السوق.

القوة التي تحكم الحكومات بها سيطرتها يمكن أن تغلبها قوى السوق[(106)]. وحقيقة أن الآثار الاقتصادية تميل عادة نحو البطء والتراكم بطبيعتها وتتيح الكثير من الوقت للعوامل الخارجية أن تؤثر في النتائج وقد يكون بعضها بعيداً عن توقعات أكثر المخططين معرفة وعلماً.

والأدوات الاقتصادية لا يكون عسيراً جعلها فاعلة فحسب، بل قد يكون صعباً من الناحية السياسية أن تستخدمها حكومة ديمقراطية؛ فالعولمة تحمل معها ذاك الأثر المتناقض لجعل الشؤون الاقتصادية الدولية قضايا سياسية محلية في وقت تكون فيه للاضطرابات في الاقتصاد الدولي آثارها المتزايدة على الصعيد المحلي. وفي الوقت نفسه، قبلت الحكومات الغربية وكذلك شعوبها (وعلى نحو متزايد الحكومات في أماكن أخرى) بفكرة أن النشاط الاقتصادي يجب أن يكون بإدارة القطاع الخاص، وأن يبقى الدور التنظيمي للحكومة محدوداً قدر الإمكان. وبالتالي تكون النتيجة ليس بقاء الكثير من الأدوات الاقتصادية خارج سيطرة الحكومة فحسب، بل وتقتضي أيضاً محاولة جعل قوى السوق تخدم أغراض إدارة شؤون البلاد بدرجات معينة من التنظيم والتي تكون غير مقبولة سياسياً، أو غير قابلة للتحقق عملياً[(107)].

والأدوات الاقتصادية يمكن أن تستعمل إما من أجل ردود فعل قصيرة الأجل لأزمات معينة، أو من أجل جهود طويلة الأجل تهدف إلى تغيير الهيكلية

(106) Baldwin, Economic Statecraft, pp. 127 - 137.

(107) إن هذه الفكرة مناسبة جداً للولايات المتحدة وينظر إليها عادة على أنها مثال لنموذج اقتصادي "لدولة ضعيفة"، على الأقل عند المقارنة مع الدول المنافسة مثل المانيا أو اليابان؛ فالبيروقراطية المجزأة وجماعات المصالح المهيمنة وفلسفة حرية الحركة، تخلق "ضعفاً كامناً في الرقابة الحكومية على الحياة الاقتصادية داخل البلد وذلك لاغراض تتعلق بإدارة البلاد." انظر G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, "Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy," *International Organization* 42 (Winter 1988): 11.

الدولية للقوة في صالح دولة معينة[108]. ومن هذا المنطلق يمكن استخدام المساعدات الخارجية المقدمة إلى العالم الثالث إما تعويضاً عن الولاء لأصدقاء وحلفاء الولايات المتحدة، أو لتشجيع التنمية الاقتصادية. والعقوبات الاقتصادية يمكن أن تفرض كإجراء مضاد لأعمال عدائية من دول أخرى (مثل الحظر الذي فرضه جيمي كارتر على شحن الحبوب إلى الاتحاد السوفياتي في أعقاب غزو أفغانستان)، أو قد تستخدم هذه العقوبات كإجراء احتواء طويل الأجل (مثل الرقابة على الصادرات التي فرضت على العراق بعد حرب الخليج). إن القدر الكافي من الزمن اللازم لمعظم هذه الإجراءات الاقتصادية لتكون ذات أثر، مضافاً إلى ذلك حقيقة أنها تؤثر تأثيراً مباشراً على قدرات الدول الأخرى، إنما يكون تأثيرها غير مباشر على نواياها تجعل من هذه الإجراءات أكثر ملاءمة للاستعمال الأطول مدى. وليس ثمة شك أن الاستخدام المباشر للأدوات الاقتصادية بغية تغيير سلوك الدول الهدف (كما حصل في الجهد المبذول لإجبار صدام حسين على الانسحاب من الكويت قبل حرب الخليج عام 1991) ليس مرشحاً لأن يسبب ألماً اقتصادياً كافياً ليحقق احتياجات إدارة الأزمة على المدى القصير[109].

إن المساعدات الأجنبية والعقوبات هما الإجراءات الاقتصادية التي كانت موضع دراسة معمقة على نطاق واسع، وذلك لمجرد أنها تستخدم بصفة رئيسية لأغراض السياسة الخارجية. ولكن قبل مناقشتها بمزيد من التفصيل، ينبغي إبداء بعض الملاحظات حول السياسات التجارية والمالية الأكثر اتساعاً، والتي لها آثارها على البلدان الأخرى ولذلك يمكن أن يستخدمها الخبراء الاستراتيجيون لما لها من نتائج دولية. أما سياسات التعرفة، بما في ذلك منح أو منع علاقات تجارية اعتيادية دائمة (PNTR)، يمكن أن تستخدم للتمييز ضد

(108) O'Leary, "Economic Warfare and Strategic Economics," p. 181. وعليه تؤدي الأدوات الاقتصادية دوراً تكوينياً في الاقتصاد الدولي يشبه دور التحالفات في السياسة العالمية.

(109) O'Leary, "Economic Warfare and Strategic Economics," p. 201.

أو لصالح الدول الهدف، ومثال ذلك الجدال الدوري لسنوات طويلة حول منح الصين وضعية الدولة الأفضل، ولسنوات طويلة كان سلاحاً رئيسياً في السياسة الأمريكية إزاء الصين. ويمكن استخدام نظام الحصص والتراخيص لتشجيع أو منع الاستيراد أو التصدير. والمشتريات المباشرة قد تشكل دعماً لاقتصاد دولة أخرى أو (كما في حالة حظر الشراء) رفض تقديم السلع التي تحتاجها، إضافة إلى الاستحواذ على الثروات المهمة[110]. أما على الجانب المالي، فتستطيع الحكومات التأثير في تدفقات رؤوس الأموال الدولية والاستثمارات الأجنبية (داخل البلاد وكذلك من مواطنيها المقيمين في الخارج) والتمييز في السياسات الضريبية وحتى في استغلال أسعار الفائدة الداخلية لما لذلك من آثار اقتصادية دولية (مثال ذلك امتصاص رأس المال الأجنبي أو التضخم التصديري). ولكن، حيث إن هذه الأدوات هي من أجل إدارة الاقتصاد الداخلي بصفة رئيسية، لا يمكن أن يستخدمها بجرأة وشجاعة خبراء استراتيجيات الشؤون الخارجية مثل العقوبات والمساعدات الخارجية؛ فالآثار على الصعيد المحلي يجب أن تحتل الأولوية.

احتلت الولايات المتحدة، ومنذ فترة الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن العشرين، مركز قيادة العالم في التخفيف من الحواجز التجارية، فاعتمدت سياسات حرية التجارة عموماً بهدف خدمة المصلحة الأمريكية في الازدهار. ولكن من الواضح على نطاق واسع أن اقتصاداً عالمياً مزدهراً يتعزز دوماً من خلال التجارة الحرة، هو مكون أساسي من مكونات الأمن الأمريكي؛ فالحمائية، أولاً وأخيراً، أسهمت كثيراً في حصول الكساد، وهذا بدوره أسهم

(110) أولئك الذين يشككون في ضم المشتريات المباشرة في أساليب فن الإدارة الاقتصادية لشؤون البلاد، قد يفيدهم أن يأخذوا في الاعتبار المساهمات المهمة التي قدمها عرض جيفرسون أموالاً إلى لويزيانا (بدلاً من استخدام القوة العسكرية، مثلاً، لاستحواذها) أو شراء سيوارد لمنطقة الاسكا. والمثال الحديث لمنفعة الشراء المباشر يتمثل في شراء أمريكا لمواد نووية من الجمهوريات السوفياتية السابقة كإجراء مضاد للانتشار.

في إذكاء الاضطراب السياسي الذي أفضى إلى الحرب العالمية الثانية. والجدير ذكره أنه في العقود الأولى من الحرب الباردة منح الاستراتيجيون الأمريكيون بعض الامتيازات التجارية لشركاء أمريكا الأمنيين (مثل السوق الأوروبية المشتركة التي كانت في طور التأسيس)، وذلك بغية توفير القوة لها في مواجهة التهديد السوفياتي، وقبلوا بما هو أقل مما يلبي مصالح الازدهار في سبيل مزيد من الأمن. وفي العقود الأخيرة من السنين، اعتبرت المقدرة على التصدير على درجة من الأهمية تعادل المساعدة الخارجية التقليدية في التنمية الاقتصادية لبلدان العالم الثالث. وأخيراً، من الممكن تقديم الامتيازات التجارية كتعويض مناسب لقاء دعم أي غرض من أغراض السياسة الخارجية.

والخبراء الاستراتيجيون الذين يريدون مناقشة المزيد من حرية التجارة وفتح أسواق خارجية أمام الصادرات الأمريكية، يجب عليهم أن يختاروا بين الاستراتيجيات المتعددة الأطراف أو الإقليمية أو القطاعية أو الثنائية[111]. فالمفاوضات المتعددة الأطراف، مثل تلك التي حدثت على مدى ثمان جولات من المحادثات بموجب اتفاقية التجارة والتعرفة الغات (GATT)، وجولة الدوحة الحالية لمنظمة التجارة العالمية، تتمتع بذاك الاتساع الذي يتيح لها مساومات متعددة وبالتالي أفضل المكافآت إلى جانب ظهور يكفي ليسترعي انتباه السياسيين واجتناب ضغوط الحمائية. لكنها في الوقت نفسه معقدة وتفتقر إلى المرونة، وقد تعاني من الأزمات المحيطة والانهيارات، وتحتاج إلى قدر كبير من الطاقة السياسية، وقد تطول مدتها إلى ما بعد انتهاء ولاية الإدارة التي في سدة الحكم. وأما التكتلات الإقليمية مثل منطقتي التجارة الحرة لأمريكا

(111) التوصيف التالي لفوائد ومساوئ الاستراتيجيات يعتمد بشكل رئيسي على: Gary C. Hufbauer and Jeffrey J. Schott, "Strategies for Multilateral Trade Liberalization," Chapter 7 in Geza Feketekuty, ed., with Bruce Stokes, *Trade Strategies for a New Era* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), pp. 125 - 141.

الشمالية وأمريكا الوسطى (NAFTA and CAFTA) فقد تكون أكثر قدرة على تحرير التجارة من التكتلات العالمية ولذلك فهي قادرة على وضع علامات قياس لها. لكنها في الوقت نفسه تسبب أفضليات وقواعد متضاربة تشوه العمل التجاري. وكذلك الأمر، تعد الاتفاقيات القطاعية من مثل المعاهدات المعروفة التي عقدها كلينتون بخصوص تكنولوجيا المعلومات والخدمات المالية والاتصالات ذات فاعلية جيدة في بعض الظروف، ويمكن أن تكون التحالفات الثنائية وسيلة على جانب كبير من الأهمية للتحرك إلى الأمام حين تفشل النماذج الأخرى[112]. غير أن الاستراتيجيين لن يجدوا واحدة من هذه المقارنات فاعلة ومؤثرة ما لم يهتموا جيداً بالمصادر الداخلية للحمائية وعلى وجه الخصوص اللامساواة المحلية في المداخيل وفقدان فرص العمل بسبب المنافسات القادمة من الخارج، والتي من شأنها أن تجعل تحرير التجارة غير مجد سياسياً.

عملت الولايات المتحدة إلى جانب التجارة الحرة على تشجيع وتعزيز ما يمكن تسميته حرية التمويل، أي فتح اقتصادات العالم على الاستثمارات المباشرة في المعامل والمعدات كافة، وعلى المحفظة الاستثمارية (الاستثمار بالأسهم والسندات) من أنحاء العالم كافة[113]. إن فتح الأسواق المالية الوطنية، الذي حفزه الربط الإلكتروني لعمليات الاستثمار والإقراض عبر الحدود، يسمح لرؤوس الأموال العالمية بالانتقال إلى أماكن يمكن أن تستخدم فيها على نحو كبير الفاعلية. وتحرير سوق رأس المال يسهم في ازدهار البلدان الغنية من خلال تزايد فرص مبيع الخدمات المالية والعائدات على الاستثمار، كما إنه يدعم التنمية في بلدان العالم الثالث التي هي بأمس الحاجة

(112) Benjamin J. Cohen, "Containing Backlash: Foreign Economic Policy in an Age of Globalization," Chapter 14 in Robert J. Lieber, ed. *Eagle Rules* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), pp. 309 - 317.

(113) Cohen, "Containing Backlash: Foriegn Economic Policy in an Age of Globalization," pp. 317-321.

إلى التمويل الخاص إذا كان لها أن تخرج من دائرة الفقر[114]. ومع ذلك، فإن أزمة البيزو المكسيكي عام 1994 - وبخاصة كارثة الأسواق الناشئة التي ابتدأت في تايلاند عام 1997، وسرعان ما انتشرت وامتدت لتصل إلى ماليزيا وإندونيسيا وكوريا الجنوبية (ثم إلى روسيا عام 1998، والبرازيل عام 1999، والأرجنتين عام 2000) - أظهرت أنه إذا كان رأس المال السائل يستطيع التدفق بسهولة إلى أسواق البلدان النامية، فإنه يستطيع التدفق خارج هذه الأسواق ولكن بعد أن يسبب الهلع والخوف ويخلّف نتائج مدمرة للأبرياء الواقفين جانباً والذين يفقدون أعمالهم ويقهرهم الفقر، كما يخلّف تبعات مهمة جداً على استقرار الحكومات[115]. تشير هذه الشواهد إلى أن أسواق رأس المال في العالم الثالث يجب ألا تحرر إلا إلى درجة تمكّن من وضع هيكليات وسياسات اقتصادية أخرى بما في ذلك التنظيم الحكومي القوي ووضع حدود على اقتراض العملات الأجنبية، والحد من أخطار يمكن أن تفرضها أسواق مالية حرة[116]. وفي هذا المجال، إذاً، وإن لم يكن في السياسة التجارية، يتعين على خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية الأمريكيين أن يقرروا ما إذا كانت الفوائد الاقتصادية بعيدة المدى لتحرير التجارة تفوق أخطارها القصيرة الأجل على الاستقرار المالي والسياسي والأمن والتنمية.

(114) Robert Wade, "The Coming Fight over Capital Flows," *Foreign Policy* 113 (Winter 1998 - 99): 41 - 54.

(115) Paul Krugman, "The Return of Depression Economics," *Foreign Affairs* 78 (January / February 1999): 56 - 74.

(116) Alan S. Blinder, "Eight Steps to a New Financial Order," *Foreign Affairs* 78 (September / October 1999): 50 - 63. يعتقد الكثيرون أيضاً أن المؤسسات المالية الدولية وبخاصة صندوق النقد الدولي يجب أن تحسن قدراتها على الاستجابة للأزمات والوقاية منها. وانظر أيضاً: Kenneth Rogoff, "The IMF Strikes Back," *Foreign Policy* 134 (January / February 2003): 38 - 49.

الأدوات الاقتصادية: المساعدات الخارجية

لعل أبسط تعريف مباشر للمساعدات الخارجية هو ذاك التعريف الذي وضعه أستاذ العلوم السياسية هانز مورغنثاو حيث قال: "إنها انتقال الأموال والبضائع والخدمات من بلد إلى آخر"[117]. غير أنه ولأغراض هذا الكتاب يحتاج هذا التعريف الاقتصادي لمورغنثاو إلى شيء من التوضيح. أولاً، إن المساعدات الخارجية كما هي مستخدمة في هذا السياق تتضمن الموارد الاقتصادية ذات التمويل العام فحسب، ومقادير كبيرة من الأموال الخاصة والبضائع والخدمات، التي تتدفق إلى الدول الأخرى إلى جانب المساعدات الخارجية الرسمية. غير أن المساعدات التي يمكن للاستراتيجي أن يستخدمها هي تلك المقدمة من الحكومات، إما بشكل مباشر أو من خلال الوسطاء، إلى الحكومات الأجنبية أو الكيانات الخاصة العاملة في بلد آخر[118]. وثانياً، إن انتقال المساعدات يجب أن يكون بناءً على شروط امتيازية: أي أن الأموال والبضائع والخدمات يجب أن تكون متاحة للمتلقي بتكلفة أقل مما يتوجب على هذا المتلقي أن يدفع في سبيل الحصول عليها عبر القنوات التجارية العادية. في ما عدا ذلك لا يعتبر تقديمها "معونة" بما تعنيه هذه الكلمة. وأخيراً، إن المساعدات الخارجية كما هي مستعملة في هذا السياق يقصد بها أن تتضمن

(117) Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review 56* (1962): 301. ويعرّفها كال هولستي بأنها "انتقال الأموال أو البضائع أو التكنولوجيا أو الرأي الفني من المانح إلى المتلقي". Kal Holsti, *International Politics: A framework for Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc. 1992) p. 192. أما التعريف الذي يقدمه بول موسليه فهو: "أموال تحول وفق شروط امتيازية من حكومات الدول الغنية إلى حكومات الدول الفقيرة". Paul Mosley, *Foreign Aid: Its Defense and Reform* (Lexington, KY: University of Kentucky Press, 1987) p. 21.

(118) يبلغ معدل المساعدات من مصادر خاصة في الولايات المتحدة حوالى 43 في المئة من إجمالي المعونة التنموية الرسمية (ODA): "Ranking the Rich, 2004" *Foreign Policy* 142 (May / June 2004): 51, 53; also Robin Wright, "Aid to poorest Nation's Trails Global Goal," *Washington Post* (January 15, 2005): A 18.

أي مورد منقول بقيمته في السوق بصرف النظر عن طبيعته أو الغرض الذي يقدم أو يستخدم له. وعلى وجه الخصوص، وكما سنرى لاحقاً، فالمساعدة من حيث كونها أداة قوة للدولة ينبغي بحكم الضرورة أن تستخدم لأغراض التنمية.

والمساعدات يمكن تصنيفها في خمس طرق على الأقل، وذلك طبقاً لصنف أو نوع المساعدة المعطاة، والشروط التي بموجبها قدمت والطريقة التي تنتقل بها بين البلدان، وبلد أو إقليم مقصدها النهائي أو الغاية منها[119]. وكما أشار مورغنثاو، تتضمن أصناف المساعدات القطع الأجنبي (أو الإعفاء من دين توجب من مساعدة سابقة)، أو بضائع تقدم عينات (مثل المساعدات العسكرية أو الغذاء أو السلع الأخرى)، أو الخدمات التي يمكن لها أن تساعد في إنجاز مهام مطلوبة أو تقديم خبرة مهمة (يشار إليها غالباً بالمعونة الفنية). وأما بالنسبة إلى الشروط، فقد تتخذ المساعدات شكل منح أو قروض حيث تتفاوت دقة التخصيص بين مختلف المانحين وعلى مدى فترات زمنية متباينة، والمساعدات تنتقل بطرق ثنائية أو متعددة، أي أنها قد تقدم إلى المتلقي بشكل مباشر من قبل الحكومة المانحة أو قد تقدم عن طريق مؤسسة مالية دولية مثل البنك الدولي التي توزعها عن طريقها إلى جانب أموال مقدمة من حكومات أخرى. وأما في ما يتعلق ببلدان المقصد النهائي، فيجوز للحكومة المانحة أن تختار التركيز في مساعداتها على عدد قليل من البلدان أو أن توزع هباتها على نطاق واسع وقد تنتقي البلدان بناءً على أسباب معينة ترتئيها. وأخيراً، فإنه من بين الأغراض (أو الغايات) التي من أجلها تعطى المساعدات، من المفيد أن نميز بين الغايات الاقتصادية

(119) معظم التصنيفات التي أجريت على المساعدات تخلط هذه المعايير مع نتائج غير ذات صلة، فئات الميزانية في الولايات المتحدة هي المعونة التنموية (الغاية) والمعونة المتعددة الأطراف "طريقها" والغذائية و(ESF) والمعونة العسكرية (نوعها) في حين يعدد (Kal Holsti) في كتابه *International Politics (pp. 194 ff)* فئات المساعدات على الشكل التالي: المعونة الفنية (نوعها) منح وبرامج سلعية (شروط ونوع) وقروض للتنمية (الغاية والشروط) ومساعدات إنسانية عاجلة (الغاية).

مساعدات اقتصادية	**معونة إنسانية**	%20	
	الهجرة واللاجئين والإغاثة من الكوارث		%7
	معونة غذائية (PL - 480)		%7
	مشروع مكافحة الإيدز HIV / AIDS		%6
	معونة تنموية	%34	
	برنامج USAID، وفرقة السلام		%4
	DA، تحديات الألفية الجديدة		%23
	متعددة (مساهمات في المنظمات الدولية، ومؤسسات مالية دولية)		%7
مساعدات اقتصادية / مساعدات أمنية	**مساعدات اقتصادية مخصصة لأغراض سياسية**	%24	
	أوروبا الشرقية وبرامج FSU		%4
	المخدرات وتطبيق القانون		%8
	صندوق الدعم الاقتصادي ESF		%12
مساعدات أمنية	**المعونة العسكرية**	%25	
	تمويل عسكري خارجي		%21
	تدريب وتعليم عسكري دولي وبرامج أخرى SA		%4

الشكل (6 ـ 5): المساعدات الأمريكية الخارجية للسنة المالية 2005

والسياسية، وبين مساعدات على مدى قصير أو طويل وبين برنامج ومشروع (فالأول هو مساعدات تقدم لدعم برامج اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية في بلد ما، بينما الثانية تهدف إلى بناء مشروع محدد في البنية التحتية مثل بناء سد أو شق طريق).

يوضح الشكل (6 ـ 5) برنامج المساعدات الأمريكية للسنة المالية 2005[120]، فهذا المخطط التصنيفي يجعل الغايات من المساعدات أكثر

(120) المصدر: حسابات المؤلف بالاستناد إلى المخطط التصنيفي المستخدم لدى Lael Brainard, "Compassionate Conservatism Confronts Global Proverty," *Washington Quarterly* 26

وضوحاً، ذلك أنه يفرق بين الاستعمالات التي من أجلها تقدم المساعدات لبلد ما وبين أسباب تقديمها. وهكذا، فإن الموارد التي تقدمها البرامج المدرجة تحت عنوان "مساعدات اقتصادية لأغراض سياسية" تستخدم لأغراض التنمية والأغراض الإنسانية، إنما القرارات المتعلقة بمن يتلقى الأموال لا تعكس الاحتياجات التنموية بل تعكس المصالح السياسية والأمنية الأمريكية. فإذا صنفت المساعدات طبقاً لأسباب تقديمها، عندئذ يستطيع المرء أن يميز بين المساعدات لأغراض تنموية وإنسانية وبين المعونة الأمنية من خلال وضع المساعدة الاقتصادية المخصصة لأغراض سياسية والمعونة العسكرية ضمن الفئة الثانية، وتوضع المساعدة التنموية والإنسانية ضمن الفئة الأولى، وكل واحدة منهما بنصف ما قدر لها من موارد. وبالمقابل، إذا صنفت المساعدات طبقاً لاستعمالاتها التي توضع لها عندئذ يمكن تمييز المساعدات الاقتصادية عن المساعدات العسكرية من خلال التقسيم بنسبة ثلاثة أرباع/ إلى الربع، ووضع المساعدات الاقتصادية لمخصصات عسكرية ضمن فئة المساعدات الاقتصادية.

لقد كان برنامج المساعدات الخارجية الأمريكية، كما توضح هذه الصورة، مزيجاً من أهداف سامية التفكير وغيرية لها صلة برفاه البلدان والشعوب الأخرى من جهة، وأهداف ذات مصلحة ذاتية تتصل بالأغراض الأمنية والسياسية والاقتصادية للولايات المتحدة من جهة أخرى. وقد انعكس هذان الرأيان المتناقضان للحكومة والأسرة الأكاديمية على شكل صراع بين المثاليين البعيدين عن الأنانية، والواقعيين المدافعين عن المصالح الذاتية، بين أولئك الذين يؤمنون بالتنمية بحد ذاتها، وأولئك الذين يريدون خدمة المصالح

154 :(Spring 2003). وباستخدام المخصصات المالية الحقيقية للسنة المالية 2005 (السلطة المختصة بالميزانية) كما وردت في الجدول 1-27. *Budget of the United States Government for Fiscal Year 2007* (Washington, DC: GPO, 2006). بعد تصحيح وتدوير الأخطاء ينتج مجموع إجمالي يزيد عن 100 بالمئة.

القومية إما عن طريق تشجيع التنمية أو من خلال استعمال المساعدات في سبيل تحقيق أهداف أخرى.

فمثلاً، يرى المسؤولون في وكالة التنمية الدولية الأمريكية (USAID) دورهم عموماً على أنه يهدف إلى تشجيع التنمية في دول العالم الثالث. ويعتقد الكثيرون أن تنمية الدول الفقيرة تدعم المصالح القومية الأمريكية. ويدرك البعض أيضاً، حتى إنهم يقدرون عالياً تلك الرافعة التي تشكلها المساعدات خدمة للأهداف الأمنية والسياسية. ومع ذلك، يستخف المسؤولون عن المساعدات عادة بأهداف السياسة القصيرة الأجل والتي تتدخل بالقرارات الاقتصادية السليمة بخصوص تدفقات المساعدات واستعمالاتها فيقبلون بها فقط على أنها شر لا بد منه يؤسف له(121). أما لدى المجتمع الأكاديمي فقد أنتج هذا التماثل الوثيق للمساعدات مع عمل أساسه البر والإحسان تباينات أكثر تطرفاً لهذا الرأي؛ فقد كتب أحد المؤلفين: "من بين كل ما لدينا من أدوات السياسة الخارجية تعد المساعدة الأداة الوحيدة التي تضع أكثر الناس ضعفاً على هذا الكوكب في صميم اهتمامها"(122). حتى إن بعض الأكاديميين المثاليين يقولون إن المساعدات الأمريكية يجب أن تكرس حصراً للتنمية وللتخفيف من الفقر في العالم ودونما أدنى إشارة إلى مصلحة قومية ما للولايات المتحدة. وقد أشار روبرت كاري، على سبيل المثال وبشيء من الخوف إلى أن:

> بعض المسؤولين وأعضاء المجتمع يرون في المساعدات أداة مفيدة في السياسة الخارجية، ذلك أنها تزود حكومة الولايات ...

(121) For example, See Thomas Carothers, "Democracy State, And AID: A Tale of Two Cultures," *Foreign Service Journal* (February 2001).

(122) Ethan B. Kapstein, "Reviving Aid: Or Does Charity Begin at Home?", *World Policy Journal* 16 (Fall 1999): 35.

المتحدة برافعة تجاه سياسات البلدان المتلقية والتي لدى الولايات المتحدة فيها مصلحة معروفة، بينما يرى آخرون ومنهم هذا المؤلف بل وينادون باستجابة أمريكية أكثر سخاء وأكثر قرباً لاحتياجات الدول الأكثر فقراً لا تكون مرتبطة بالمصالح الأمريكية(123).

غير أن أولئك الذين يتبنون الرأي القائل إن المساعدات كالصدقات، غالباً ما ينادون بتوزيع أشكال المساعدات كلها عبر قنوات متعددة، معتقدين (وهم على خطأ في ذلك) أنها حين توزع على هذا النحو لا تعطي مانحيها أي نفوذ أو تأثير في البلد المتلقي(124).

ولكن على الجانب الآخر من هذه القضية يوجد مسؤولون في وزارة الخارجية وفي البيت الأبيض يدعمهم علماء واقعيون؛ فمن وجهة نظر هؤلاء ليس من مصلحة حكومة الولايات المتحدة أن تأخذ الأموال من المواطنين من خلال سلطتها في فرض الضرائب (أو اقتراضها على حسابهم ونفقتهم) ما لم تكن لأغراض تخدم المصلحة القومية. وقد عبّر ألكسندر هاملتون عن مضامين هذا الرأي حين كتب يقول: "قد يطلق الفرد العنان عن جدارة واستحقاق لعواطف الجود والسخاء وحب الخير للآخرين، ليس فقط دونما اعتبار له، بل وعلى حساب، مصلحته الخاصة. إنما قلما تستطيع حكومة ما، هذا إن استطاعت، أن تجد مبرراً لها في السعي في سبيل مماثل"(125). وقد طبق أستاذ العلوم

(123) Robert L. Curry, Jr., "A Review of Contemporary U.S. Foreign Aid Policies," *Journal of Economic Issues* 24 (September 1999): 822

(124) "يرتكز الخيار بين المساعدات المتعددة مقابل الثنائية بشكل رئيسي على الأولوية النسبية للدوافع الاقتصادية مقابل الدوافع السياسية. في استراتيجية المساعدات عند المانح".
Cordon Donald, U.S. *Foreign Aid and the National Interest* (Washington, DC: National Planning Association, 1983), p. 15.

(125) Cited in Steven W. HooK, *National Interest and Foreign Aid* (Boulder; CO: Lynne Reinner, 1995), p. 119.

السياسية جورج ليسكا مبدأ هاملتون هذا بصورة مباشرة على المساعدات في كتاب رفيع المستوى حول هذا الموضوع نشر عام 1960، حيث قال:

> الاختبار الوحيد للمساعدات الخارجية هو المصلحة القومية للولايات المتحدة؛ فالمساعدة الخارجية ليست شيئاً ينجز، كما أي مشروع حكومي، إكراماً لذاته أو إكراماً للآخرين، وحكومة الولايات المتحدة ليست مؤسسة خيرية، ولا هي المنفذ الملائم لروح حب الخير عند الشعب الأمريكي(126).

وتماشياً مع هذه المقاربة، ترى وزارة الخارجية ومسؤولو السياسة الخارجية في البيت الأبيض المساعدات على أنها طريقة لشراء النفوذ لدى الحكومات الأجنبية، وأن قطع هذه المساعدات طريقة لمعاقبة سلوك يضر بمصلحة الولايات المتحدة، كما إن السفراء الأمريكيين في دول العالم كافة يحبون الانخراط في ما يسمى بـ "دبلوماسية دفتر الشيكات"، ويستخدمون المساعدة مكافأة لمسؤولين أجانب يدعمون مواقف الولايات المتحدة في قضايا مهمة. ومن هذا المنطلق كتب هانز مورغنثاو يقول إن معظم المساعدات تعطى لأغراض سياسية بغية تعويم الحكومات الفاشلة بل الصديقة (مساعدات "للبقاء")، أو لدعم وتعزيز قوة الحلفاء أو الاشتراك في تقسيم الحمل من أجل أمن أفضل (مساعدات "عسكرية")، أو لإبراز قوة الدولة من أجل التأثير النفسي السيكولوجي عبر بناء ما يسمى الفيل الأبيض عديم الفائدة (مساعدات "الهيبة")، أو لمجرد دفع الثمن الضروري لقاء خدمات سياسية ("الرشى")(127). لكنه يقول وعلى الرغم من طبيعتها الاقتصادية

(126) George Liska, *The New Statecraft: Foreign Aid in American Foreign Policy* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1960), p. 127.

(127) Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," p. 302.

"فإن المساعدات الخارجية لا تختلف عن السياسة الدبلوماسية أو العسكرية أو الدعاية، فهذه جميعها أسلحة داخل مستودعات الأسلحة السياسية للدولة" (128).

من المنظور الاستراتيجي، يعد موقف مورغنثاو هو الموقف الصحيح، ذلك أن المساعدات الخارجية من حيث كونها أداة في إدارة شؤون البلاد يجب أن تخدم المصلحة القومية، وهنا ينبغي تقديم توضيحين اثنين لهذا الموقف. أولهما، يمكن للمصلحة القومية أن تكون مسوغاً جيداً لاستخدام المساعدات بطريقة تختلف عن دعم المحاولات القصيرة الأجل للتأثير في الحكومات الأخرى. وهي بالتأكيد عريضة بما يكفي لتشجيع وتعزيز التنمية الحقيقية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وليس ثمة شك أن الاقتصادات النامية في العالم أكثر قدرة من الاقتصادات الراكدة على الإسهام في الازدهار الاقتصادي الأمريكي من حيث كونها تشتري البضائع الأمريكية، ومن حيث إنها المورّد للمواد اللازمة للصناعة الأمريكية، والدول المزدهرة والناجحة اقتصادياً، أقل احتمالاً للاتجار بالمخدرات والعمل على نشر الأسلحة ورعاية الإرهاب أو حتى إرسال المهاجرين الفقراء إلى السواحل الأمريكية. والمصلحة القومية تتضمن أيضاً المساعدات التنموية الإنسانية في كونها شكلاً مختلفاً لإبراز القيمة، وفي كونها واحدة من الوسائل الكفيلة بجعل العالم أكثر شبهاً لنا بما فيه مصلحته ولمجرد أننا نحن نريد أن نفعل الخير في العالم أو لأننا نشعر بالراحة أكثر في هكذا عالم.

ولكن يتعين على المرء أن يكون أكثر حرصاً وحذراً في طلب المزيد من التنمية على حساب المصلحة القومية، أو من المساعدات على حساب التنمية، أو كما قال مورغنثاو قبل ما يزيد عن أربعين عاماً مضت:

... لقد أسس الفكر الشعبي علاقات تبادلية بين إدماج رأس المال

(128) Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," p. 309.

والتكنولوجيا في مجتمع بدائي والتنمية الاقتصادية لهذا المجتمع، وبين التنمية الاقتصادية والاستقرار الاجتماعي، وبين الاستقرار الاجتماعي والمؤسسات الديمقراطية، وبين المؤسسات الديمقراطية والسياسة الخارجية السلمية. ولكن مهما بدت جذابة ومطمئنة هذه العلاقات التبادلية في أذن المستمع الأمريكي، فهي لم تنشأ عن خبرة اكتسبناها في سياساتنا الخارجية ولم تخرج من رحم خبرة تاريخية(129).

ولأن التنمية تعتمد على تنوع واسع من العوامل الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية الخارجة عن نفوذ اللاعبين في الخارج، فإنه من العسير وعلى نحو غير اعتيادي أن يتنبأ المرء بنجاحها أو يعمل على إنجاحها. هذا وقد أكد كل من غوردون دونالد وستانتون برنيت وغيرهما من الممارسين ذوي الخبرة الطويلة، إن المساعدة المقدمة لأجل التنمية يجب ألا ينظر إليها على أنها مدخلات رأسمالية، بل على إنها محفز "أو وسيلة للحث على الابتكار" وحيث إنها كذلك فهي مشروع محفوف بالأخطار(130). ويكاد الخبراء الأكاديميون والممارسون يجمعون على أن النمو الاقتصادي عريض القاعدة هو وحده القادر على التخفيف من الفقر، وأن المساعدات قد لا تعمل لتحفيز النمو إلا إذا كان لدى البلد موضوع البحث حكومة مسؤولة أمام شعبها، وقد تبنت نظام الاقتصاد الحر المنفتح على التجارة الدولية، موضحين في ذلك تلك المعضلة القائلة إن البلدان الأكثر قدرة على الإفادة من المساعدات هي الأقل حاجة لها، في حين أن البلدان التي هي بحاجة ماسة

(129) Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," pp. 304 - 5.

(130) Donald, *U.S. Foreign Aid and the National Interest*, pp. 9 - 10. "إن الطاقة والالتزام الحقيقيين لتحسين الأداء الاقتصادي يجب أن يأتيا من قيادة البلد المضيف، ودوائره الانتخابية المحلية والاستثمار الخاص. أما دور المساعدات في أفضل حالاته فقد يكون في حث الحكومة المتلقية على ترتيب بيتها الاقتصادي وأن تشجع نمو بيئة تعمل على ازدهار الاقتصاد الحر". Stanton H. Burnett, *Investing in Security: Economic Aid for Noneconomic Purposes*, Significant Issues Series, Vol. 14, No. 8 (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 1992), p. 8.

لها هي الأقل قدرة على استعمالها[131]. وقد استنتج مورغنثاو من ذلك أن المساعدات المقدمة من أجل التنمية "لها مجال صغير جداً من العمل الناجح" أصغر كثيراً مما كان يعتقد عموماً وأنه، حتى لو نجحت اقتصادياً، فإن نتائجها السياسية لا يمكن التنبؤ بها أو السيطرة عليها ويحتمل أن تكون غير مجدية على الإطلاق من حيث الأهداف السياسية للدولة التي قدمتها[132].

ولكن إذا كانت التنمية من أجل أغراض المصلحة القومية (خلافاً لأغراض عمل الخير) صعبة ومثيرة للمشكلات، فإن استخدام المساعدات لغرض التأثير السياسي مثقل هو أيضاً بمصاعبه المتفاقمة، وهذا هو التحذير الثاني ضد الترحيب الحار واستخدام المساعدة الخارجية كأداة تخدم المصلحة القومية[133]. بداية نقول إنه يكاد لا يوجد حكومة ترغب باحتضان فكرة الرشى أو المساعدات المقدمة لأسباب الهيبة والاحترام، لكنها غير مفيدة تنموياً بصورة عامة. لهذا فإن الاستخدامات السليمة اقتصادياً هي التي تحتاجها عموماً لتبرير أية مساعدة تغدو متاحة. والجدير ذكره أن وكالة التنمية الدولية الأمريكية (USAID) تتلقى توجيهاتها من الكونغرس لتبرمج

(131) Nancy Birdsall, Dani Rodrik, and Arvind Subramanian, 'How to Help Poor Countries', *Foreign Affairs* 84 (July / August 2005): 143. "تدل الشواهد التاريخية أن الدول التي اعتنقت الديمقراطية المترافقة مع الرأسمالية والمشاركة في النظام التجاري العالمي قد شهدت أعلى نسبة نمو وأنتجت أعلى جودة في الحياة لمواطنيها". Rep. James Kolbe (R - Ariz), 'Lessons and New Directions for Foreign Assistance,' *Washington Quarterly* 26. (Spring 2003): 194. See also Carol Graham and Michael O'Hanlon, 'Making Foreign Aid Work,' *Foreign Affairs* 76 (July / August 1997): 96 - 104; and Arvind Panagariya, 'Think Again: International Trade', *Foreign Policy* 139 (November / December 2003): 20 - 22.

(132) Morgenthau, 'A Political Theory of Foreign Aid', pp. 307 - 308.

(133) "المساعدة الخارجية هي في أعماقها عمل مشكوك به. فما الذي يمكن للمرء أن يتوقعه عندما تحاول دولة أن تؤثر في سلوك دولة أخرى عن طريق إعطائها المال وإيفاد أشخاص إليها ليقولوا لها كيف تنفق هذا المال؟ ... ينبغي على المرء أن يكون واقعياً إزاء هكذا عمل معقد محفوف بالأخطار". Ernest Graves, 'Restructuring Foreign Assistance,' *The Washington Quarterly* Vol. 16. No. 3 (Summer 1993): 196.

المساعدات الخارجية كافة بطريقة تجعلها ذات فائدة اقتصادية بصرف النظر عما إذا كانت المساعدة تعطى أصلاً لأسباب سياسية/عسكرية، وبصرف النظر أيضاً عما إذا كانت لإعطائها أو منعها أهداف قصيرة الأجل يفترض بها أن تؤمنها[134]. وعلى هذا الأساس فإن المساعدة الخارجية المستخدمة لإحداث تأثير سياسي هي عادة مشروع طويل الأجل وضع بصعوبة في إطار قصير الأجل. غير أن الثبات وقابلية التوقع المطلوبين للنجاح الاقتصادي يتناقضان تناقضاً مباشراً مع المرونة اللازمة لربط المساعدة بالسلوك السياسي. والواقع أن التمويل بطريقة التوقف ثم المضي الناتج عادة عن الاستخدامات القصيرة الأجل يميل بطبعه لإحباط الأهداف التنموية الطويلة المدى، في حين أن الاستثمار الطويل الأجل للموارد في سبيل التنمية يحول من دون فتح وإغلاق صنبور المساعدات لأغراض سياسية.

وحتى لو قبل المرء بفكرة أن المساعدة يجب أن تستخدم كأداة لإحداث التأثير، فعندئذ يتوجب أن يضع المرء في ذهنه بعض الإرشادات المهمة. أولاً، ليس ثمة شك بأنه كلما ابتعد الهدف عن الغاية الاقتصادية الرئيسية (مثل بناء سد) ضعفت احتمالات تحقيق هذا الهدف. لذلك فإن الأهداف الاقتصادية العامة مثل التنمية تعد أقل قابلية للتحقق من الأهداف المحددة، وكذلك الأهداف السياسية أقل قابلية للحياة من الأهداف الاقتصادية. ثانياً، علمتنا التجربة أنه لا تتعرض أهمية الأهداف الاقتصادية للخطر بسبب أهداف غير اقتصادية فحسب، إنما توجد أيضاً غايات متعددة لبرنامج المساعدات الواحد تقلل من فرص تحقيق الأهداف كلها في ما عدا الهدف الرئيسي المباشر، وقد تخرب ذاك الهدف أيضاً من خلال إضعاف آثار أي تأثير تحدثه المساعدة. ثالثاً، إن التأثير في البلد المتلقي بما يتعلق بأي هدف

(134) يقول مورغنثاو: بما إن الأغراض الحقيقية التي من أجلها تعطى المساعدات في معظم الأحوال غير مشروعة، فإن معظم المساعدات تقدم تحت قناع أغراض تنموية واقتصادية وغالباً ما تكون النتيجة أننا نخدع أنفسنا ونتسبب بالإحباط أو الكارثة. Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," See also Burnett, *Investing in Security*, p. 9.

سياسي مرتبط ارتباطاً مباشراً برغبة المانح وقدرته على تنظيم تدفق المساعدات استجابة لسلوك المتلقي (وهذا ما دعته إحدى الدراسات بـ "صدقية الصنبور")[135]. المؤسف أن هذه الرغبة تتناسب عكساً مع أهمية العلاقة مع واشنطن، وهذا ما يقودنا إلى الاستنتاج الرابع، والقائل: إن فاعلية التأثير الأمريكي قد تنخفض على الأرجح عندما تتصاعد المصالح المعرضة للأخطار. والغريب في الأمر وما يحتويه من مفارقة، أن الولايات المتحدة لا يتوقع لها أن تستخدم الرافعة الحقيقية للمساعدات بغية تحقيق أهدافها إلا عندما تكون العلاقة أقل إثارة لاهتمام واشنطن[136]. أما في ما يتعلق بنجاح محاولات التأثير المدعومة بالمساعدات يمكن للمرء أن يقول:

> أفضل منفعة يمكن الحصول عليها عندما يكون الهدف اقتصادياً، ووثيق الصلة (أو ربما يكون هو نفسه) بالعمل المحدد الواجب القيام به في إطار مشروع المساعدة، ويكون قصير الأجل، وتدعمه بصدق القيادة السياسية في البلد المتلقي، وليس مثقلاً بأعباء لأهداف ثانوية، وتصرف المساعدة أو تؤخر أو تعلق طبقاً للصلة المحكمة والموثوقة بإصرار الدولة المانحة على معايير واضحة للأداء..[137].

إضافة إلى تلك المصاعب الكامنة، توجد أسباب تدعو المرء للتفكير بأن المساعدة الخارجية ربما تكون أقل تأثيراً من حيث كونها أداة سياسية في السنوات المقبلة. أولاً، إن الولايات المتحدة الآن في موقف أقل هيمنة كدولة مانحة ولا سيما أن اليابان وأوروبا تزيدان من منحهما، وأن مزودي المساعدات من القطاع الخاص يزدادون عدداً[138]. ووجود المزيد من المانحين

(135) إن هذا الدرس والدروس التي تليه في هذه الفقرة أعلاه مقتبسة بتصرف عن Stanton H. Burnett, *Investing in Security* pp. 2 - 16, 69 ff

(136) Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 310.

(137) Burnett, *Investing in Security*, p. 16. See also pp. 69 ff.

(138) Robin Wright, "Aid to Poorest Nations Trails Global Goal," *Washington Post* (January 15, 2005): A 18.

يعني أنه أمام البلدان النامية الآن عدد أكبر من الأماكن التي تلجأ إليها طلباً للمساعدات، ومع أن الدول النامية هذه قد فقدت القدرة على استغلال القوى العظمى ضد بعضها البعض، حيث كان ذلك مربحاً لها إبان الحرب الباردة، فإنها الآن تستطيع تنويع مصادر مساعداتها، وهذا ما يجعل الرفض أو قطع المساعدة من مصدر واحد أقل ضرراً لها(139). والسبب الآخر الداعي إلى تناقص منفعة المساعدات في كونها أداة سياسية، يكمن في كونها قد باتت قليلة الأهمية في نظر البلدان النامية؛ فالكثير من هذه الدول قد صارت الآن أكثر غنى، فأصبحت المساعدات تشكل جزءاً ضئيلاً من ميزانيتها العامة(140)، يضاف إلى ذلك أن التجارة قد تفوقت على المساعدات في أهميتها للنمو الاقتصادي لدول العالم الثالث. والجدير بالذكر أن مساعدات (ODA) قد أغرقتها التجارة والاستثمارات الأجنبية وشروط تسديد الديون في أثرها على (LDC).

وحتى من حيث كونها ضمن الأدوات الاقتصادية، تعتبر المساعدة أداة صعبة على وجه الخصوص لا يسهل على رجال الدولة أن يستخدموها بسبب وضعها الخاص في البيئة الداخلية للولايات المتحدة. ولندع جانباً استخدام القوة العسكرية في القتال وربما العقوبات الاقتصادية، لنجد أن المساعدات الخارجية قد تكون الأكثر ظهوراً وتبايناً وأكثر مثار نزاع من بين أدوات السياسة الخارجية، وهي بكل تأكيد أقلها شعبية؛ فالأمريكيون، مهما بلغ سخاؤهم الشخصي تجاه الفقراء والمحرومين، يرون في المساعدات الخارجية نوعاً من برامج الرفاه الاجتماعي التي تتناقض مع مبادئهم التي

(139) Holsti, *International Politics*, p. 194.

(140) في عام 1989 كان معدل المساعدات (ODA) نحو 2.2 في المئة من الناتج القومي الإجمالي في البلدان منخفضة الدخل.
Anne Krueger, *Economic Policies at Cross-Purposes: The United States and Developing Countries* (Washington, DC: Brookings Institution, 1992), p. 49.

يعتزون بها والتي تمجد "العون الذاتي"(141). ومع أن نسبة ما يذهب من مساعدات لما وراء البحار لا تتجاوز 1 في المئة من الميزانية الفدرالية، إلا أنهم يظنون أنها بحدود 25 في المئة، وأن 48 في المئة منهم يريدون تخفيض هذه النسبة (14 في المئة فحسب يريدون رفع النسبة، 35 في المئة يفضلون المستويات الحالية)(142). وهم يرون المساعدات الخارجية نوعاً من برامج التبرعات، كما يجدون أن الاحتياطات الخارجية أقل إلزامية من الاحتياطات المحلية في أوقات الضيق في الميزانية. وقد أظهرت إحدى الدراسات أن "الإسهام في تحسين مستويات المعيشة في البلدان الأقل نموا"، جاء في الترتيب الأخير لعشرين هدفاً من أهداف السياسة الخارجية لدى عدد من الأمريكيين الذين اختاروا هذا الهدف واحداً من العشرين هدفاً الأكثر أهمية(143). وعلاوة على ذلك، يبدو أن قصص المجاعات والكوارث والصراعات التي لا تنقطع، الواردة من أماكن في العالم الثالث، قد أثبتت أنه لا جدوى من المساعدات أو على الأقل أن الاحتياجات الموجودة كبيرة جداً بحيث يتعذر التغلب عليها وأن الجهود المبذولة للتعاطي معها عبثية(144). وفي رد فعل على هكذا إجهاد عاطفي استخدم الكونغرس تقليدياً سلطته على خزانة النقود لتقييد المساعدات عبر عدد واسع من المخصصات والقيود ـ وقد جرى إحصاء 274 حالة من هذا النوع عام 2002 ـ من شأنها أن تخفض قيمتها بنظر الخبير الاستراتيجي(145).

(141) Hook, *National Interest and Foreign Aid*, p. 118.

(142) Marshall M. Bouton and Benjamin I. Page, *Worldviews 2002, American Public Opinion and Foreign Policy* (Chicago, IL: Chicago Council on Foreign Relations, 2002), p. 43 - 44.

(143) Bouton and Page, *Worldviews* 2002, p. 19.

(144) Curt Tarnoff and Larry Q. Nowels, *U.S. Foreign Assistance: The Rationale, the Record, and the Challenges in the Post-Cold War Era* (Washington, DC: National Planning Association, 1994), p. 2.

(145) Brainard, "Compassionate Conservatism Confronts Global Poverty," p. 166. إن الكونغرس بالطبع يخصص الأموال لأدوات إدارة البلاد كافة، لكنه حالما يتم شراء طائرة مقاتلة، فإن الكونغرس لا يملك من ضمن صلاحياته المخصصات التي لديه أن يتحكم بالمهام وكيفية

فهل فقدت أداة السياسة هذه إذاً سبب وجودها؟ قد تكون المساعدة المقدمة على سبيل عمل الخير غير استراتيجية، والمساعدة في سبيل التنمية يصعب جعلها ذات أثر وفاعلية، والمساعدات لأغراض سياسية قد تثير الجدال دوماً؛ ولكن على الرغم من كل عيوبها يمكن للمساعدات أن تكون أفضل وسيلة لتحقيق العديد من أهداف وغايات السياسة الخارجية. وقد تكون المساعدات العسكرية والاقتصادية ذات قوة وأثر في تعزيز قوة حليف ما وفي كسر إمكانية الوصول إلى قواعد أو مرافئ في ما وراء البحار، أو في تأمين حقوق الطيران في الأجواء، كما توضح ذلك الجهود المبذولة في 9/11، في سبيل إقامة قواعد أمريكية في وسط آسيا. ويمكن للمساعدات أن تستخدم أيضاً في سبيل شراء موافقات بخصوص مصالح أمنية مهمة. مثلاً، لتمويل تفكيك الترسانة النووية السوفياتية سابقاً، أو لإعادة استخدام علماء الأسلحة السوفيات في أعمال منتجة ومثمرة في أوطانهم[146]. ومن المحتمل أن يتوالى وجود حالات، ربما قليلة العدد إنما كبيرة الأهمية، يمكن أن تنتج عنها التهديدات بقطع مساعدات بعض الامتيازات السياسية المهمة التي لا علاقة البتة لها بالمساعدة موضوع البحث[147].

ويمكن استخدام المساعدات الخارجية لأغراض تجارية تدعم الازدهار الأمريكي، كما يتطلب ذلك دوماً الرأي العام[148]. ولعل هذه المساعدات يمكن

القيام بها بعد أن تطير. وبعد أن يتم تثبيت السفير في منصبه خارج البلاد لا يملك الكونغرس أن يملي عليه ما يقول. لكن المساعدة الخارجية تختلف عن ذلك ولا سيما أنها مورد له قيمة في السوق وسلطة الكونغرس على استخدامها طبقاً لذلك اكبر كثيراً.

(146) Jessica Mathews, "National Security Blunder," *Washington Post* (May 5, 1995) A 25.

(147) وعلى سبيل المثال كانت إحدى رسائل رونالد ريغان المهمة إلى فرديناند ماركوس عندما أطيح به، تتضمن أن المساعدات الأمريكية سوف تنهى إذا استخدمت القوات الموالية الأسلحة التي ورّدتها الولايات المتحدة للبلاد بهدف إبقائه في السلطة. George P. *Shultz, Turmoil and Triumph*, (New York: Charles Scribner's Sons, 1993) p. 636.

(148) See Tarnoff and Nowels, *U.S. Foreign Assistance: The Rationale, the Record, and the Challenges in the Post - Cold War Era*. pp. 14 - 19.

أن ترتبط مباشرة بمشتريات من داخل سوق البلد المانح، وبذلك تخلق فرص عمل وميزاناً أفضل للمدفوعات. هذا وقد جاء في بعض التقديرات أن مبلغ مليار دولار يقدم كمساعدات مقيدة بشروط تتيح 20,000 فرصة عمل (على الرغم من أن التكلفة على البلد المتلقي من حيث الاستخدام غير الفاعل للموارد قد يصل إلى نحو 15 ـ 20 في المئة)(149) وفي بعض الحالات (مثل الطائرات العسكرية) يعتمد بقاء الصناعة بكاملها على اقتصادات القياس والتي لا تكون ممكنة إلا من خلال المبيعات التي تتلقى الدعم المالي من المساعدات. كما يمكن استخدام المساعدات الخاصة بالمشاريع بغية توطيد العلاقات التجارية وتعزيز الفرص الاستثمارية در يأ، أو قد تكون بمثابة قدم في الباب من أجل المنتجات الأمريكية عبر تركيب معدات تحتاج إلى قطع وخدمة أمريكية، أو عبر إنشاء خدمات فنية بمواصفات أمريكية(150). ولا ينبغي أن ننسى دور المساعدات أثناء الأزمات؛ فالرزمة التي تبلغ قيمتها 25 مليار دولار وخصصتها إدارة الرئيس كلينتون كمساعدة إنقاذية للمكسيك في مطلع عام 1995، فعلت الأعاجيب لتجنيب البلاد فوضى سياسية واقتصادية يمكن أن تطال آثارها الازدهار الأمريكي مباشرة، وكان من مفاعيل هذه الرافعة منذ تقديمها أن جعلت الدبلوماسيين الأمريكيين يقنعون المكسيك بالتخلي عن قيادة قوات مناهضة للتمديد اللامحدود لمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية لدى انعقاد مؤتمر خصص لتجديد هذه المعاهدة في وقت لاحق من ذلك العام(151).

وقد تكون المساعدات الأمريكية ذات أهمية بالغة في إدارة المشكلات

(149) Krueger, *Economic Policies at Cross - Purposes*, pp. 56 - 58.

(150) Donald, *U.S. Foreign Aid and the National Interest*, p. 4.

(151) R. Jeffrey Smith, "Permanent Nuclear Treaty Extension May Be Approved by Consensus Vote," *Washington Post* (May 8, 1995): A 7. تم تسديدها في غضون ثلاث سنوات، وكانت قد ولدت أرباحاً بلغت 580 مليون دولار لصالح الخزانة الأمريكية. Robert E. Rubin and Jacob Weisberg, *In an Uncertain World* (New York: Random House, 2003), p. 34.

العالمية التي يبدو أنها تهدد على نحو متزايد الأمن والازدهار الأمريكيين، حيث لا يمكن التعامل مع هذه الأخطار من دون تعاون مع الدول الأخرى. وعلى سبيل المثال، ليس ثمة شك بأنه من مصلحة الدول النامية كما هي مصلحة الدول الصناعية المتقدمة في سبيل أن تنمو وتتقدم وفي مناخ يكون أقل تلوثاً قدر المستطاع، لكن التنمية النظيفة ستكون أكثر تكلفة، ومن غير المحتمل أن نكون ضمن المسار المختار لـ(LDC) ما لم يمكن تعويض الكثير من التكلفة الإضافية. وعلى نحو مماثل، تعتبر الأعمال الهادفة إلى إنقاذ سلالات حيوانية من الانقراض في مصلحة الدول النامية والدول المتقدمة على السواء، غير أن الغابات المطرية موجودة في الجنوب، بينما قد لا تكون الموارد اللازمة لإنقاذها متاحة إلا في دول الشمال. وكذلك الإجراءات الأخرى، مثل تلك التي تعد بالغة الضرورة لمكافحة الاتجار بالمخدرات قد تكون في مصلحة الدول المانحة أكبر كثيراً مما هي في مصلحة الدول المتلقية. والمساعدات المقدمة عبر الأطر المتعددة الأطراف يمكن لها أن تحقق إنجاز الأفعال المطلوبة التي قد تكون مستحيلة من الناحية السياسية[152]. وإذا تعلق الأمر بالتحديات التي تفرضها العولمة، فمن المؤكد أن المساعدات يمكن أن تستخدم ليس من أجل الإقناع وبالتالي تمويل العمل الحكومي للتعامل مع مشكلات عبر الحدود فحسب، بل وأيضاً لدفع أثمان مراقبة التهديدات المتعددة الجنسيات ودعم البحوث اللازمة لإيجاد الحلول لتلك المشكلات، وكذلك من أجل التعاطي مع الأزمات المفاجئة ـ إضافة إلى مساعدة البلدان الفقيرة للاستفادة من الفرص التي تتيحها العولمة[153].

(152) وعلى سبيل المثال كانت الولايات المتحدة أول من أسهم في إنشاء UNFDAC (صندوق الأمم المتحدة للرقابة على إساءة استخدام العقاقير) في مطلع سبعينيات القرن العشرين، وذلك بهدف جعل إجراءات مكافحة المخدرات أمراً ممكناً في بورما التي تعد أكبر منتج للمخدرات وكانت منيعة ومغلقة أمام النفوذ الأمريكي.

(153) Carol Lancaster, "Redesigning Foreign Aid," *Foreign Affairs* 79 (September / October, 2000) 76 - 78.

وأخيراً وكما هو مناسب لطبيعتها الطويلة المدى، تعد المساعدات الأكثر ملاءمة لأعمال يقصد بها إعادة تكوين البيئة الدولية بما يجعل العالم أجمع أكبر عامل مساعد لتحقيق المصالح الأمريكية للسنوات القادمة؛ ففي المجال الأمني يمكن استخدام المساعدات في سبيل تغيير موازين القوى لصالح دولة ما، وعلى سبيل المثال عبر تعزيز قوة الدول الكائنة بين ألمانيا وروسيا لكي لا يتاح لفراغ القوة في وسط أوروبا أن يعيد إشعال التنافس العنيف بينها. وفي المجال الاقتصادي، وكما نوهنا آنفاً، تستطيع المساعدات أن تخلق اقتصادات نامية ذات توجه نحو السوق، ومتكافئة تكون في المقبل من الأيام المستورد للصادرات الأمريكية. وأما في ما له صلة بإبراز القيمة، فقد تستفيد المساعدات من فرص نشر الديمقراطية في العالم عبر تمويل الانتخابات وتدريب الشرطة والقضاة والمشرعين أو دعم تطوير المجتمع المدني(154). وهي أيضاً من دون شك الأداة الرئيسية المتاحة للرد على الكوارث الإنسانية. والحق يقال إن هذا الاستعمال الأخير هو الذي من شأنه أن يزداد كثيراً في السنوات القادمة ذلك أنه واحد من المجالات التي قد يؤيدها الأمريكيون جميعاً بحماس شديد، وثانياً لأن أعداد الكوارث الطبيعية قد تزايد منذ مطلع الألفية الجديدة(155).

ولا يجب علينا أن نلغي استخدام المساعدات لأسباب تتعلق بالإيثار والغيرة، ذلك أنه على الرغم من ذلك الجدل الدائر حول ما إذا كانت المساعدات حقاً قادرة على تحفيز التنمية والتخفيف من آلام الفقر، فقد أعربت الحكومات الغربية وكذلك الرأي العام الغربي عن اهتمام متجدد في مساعدة الفقراء في العالم من خلال الخطط التنموية العريضة والجهود الهادفة إلى

(154) Lancaster, "Redesigning Foreign Aid," pp. 81 - 82.

(155) يعتقد ما نسبته 61 في المئة من الأمريكيين، أن مكافحة الجوع في العالم يجب أن تكون هدفاً مهماً جداً للسياسة الخارجية، في حين يفضل 84 في المئة منهم تقديم المساعدة الغذائية والدوائية لشعوب البلدان المحتاجة. Bouton and Page, *Worldviews 2002*, pp. 44 - 45.

مساعدة الجياع[156]. إضافة إلى ذلك يعمل العديد من نجوم موسيقى "الروك" من أمثال بونو Bono على رعاية حفلات موسيقية تهدف إلى جمع الأموال، وكذلك ثمة مؤسسات نذكر منها مؤسسة بيل وميلندا غايتس (Bill and Melinda Gates) التي تتبرع بالمبالغ الضخمة لمكافحة الأمراض المنتشرة في البلدان الفقيرة، ناهيك عن العديد من الأكاديميين المعروفين من أمثال جيفري ساخس (Jeery Sachs) من جامعة هارفارد ينشرون المؤلفات العديدة التي تحمل عناوين مشابهة لعنوان (نهاية الفقر)[157] *The End of Poverty*. كما إن الدول الأوروبية، ومنذ انعقاد مؤتمر القمة عام 2002 حول الفقر في العالم برعاية الأمم المتحدة في مدينة مونتري بالمكسيك، قد وعدت برفع نسبة معوناتها (ODA) إلى ما نسبته 0.7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي مع حلول العام 2015، كما وافقت مجموعة دول الثمان G-8 على مضاعفة معوناتها إلى أفريقيا مع حلول العام 2010، وعلى شطب الديون المستحقة على سبعة وعشرين بلداً تعد البلدان الأكثر فقراً في العالم. إضافة إلى ذلك، تعهد الرئيس جورج دبليو بوش بدفع 10 مليارات دولار على مدى ثلاث سنوات من خلال هيئة التحدي الخاص بالألفية لتمويل مشاريع التنمية في البلدان التي فيها حكومات تعد الأقدر من غيرها على استخدام هذه الأموال[158]. وفضلاً عن هذه المشاريع اليوتوبية الهادفة إلى وضع حد للفقر

(156) تشير الدراسات على سبيل المثال أن مبلغ 558 مليار دولار قد دفعت على شكل مساعدات على مدى 43 سنة قد أخفقت في انتشال معظم الدول الافريقية من الركود الاقتصادي، وأن 1 تريليون دولار قدمت مساعدات إلى 80 بلداً على مدى 45 عاماً لم تبين وجود علاقة واضحة بين المساعدات والنمو. لقد وردت هذه النتائج الكئيبة في مقالة: William Easterly, "The Utopian Nightmare", *Foreign Policy* 150 (September / October 2005): 61, and Kolbe, "Lessons and New Directions for Foreign Assistance", pp. 192 - 193.

(157) Justin Gillis, "With Gates's Help, Immunization Initiative Surges," *Washington Post* (A 1, A 18; Jeffrey Sach's, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Press, 2005).

(158) Paul Blustein, "After G-8 Pledges, Doubts or 'Doing It'" *Washington Post* (July 10, 2005) A14; Blustein, "Dept Cut Is Set for Poorest Nations," *Washington Post* (June

في العالم، أطلقت إدارة الرئيس بوش جهوداً هادفة لتحسين ورفع مستوى المعيشة في البلدان التي هي في أسوأ حالات الفقر والعوز والتي لا تعرف النمو، متعهدة بدفع 15 مليار دولار على مدى خمس سنوات ضمن خطة الرئيس للطوارئ من أجل الإغاثة من الإيدز، ومبلغ 1.2 مليار دولار على مدى خمس سنوات لمكافحة مرض الملاريا في أفريقيا[159]. وسواء تبلورت هذه الوعود على شكل أموال تدفع على الرغم من عجوزات بالميزانية بلغت مستوى قياسياً، وما إذا كانت هذه الأموال ستنجز أهدافها وغاياتها إن تبلورت، فهذا برسم المستقبل، وسننتظر لنرى.

الأدوات الاقتصادية: العقوبات

العقوبات الاقتصادية هي إجراءات تستخدم القوة الاقتصادية لقطع العلاقات الاقتصادية العادية بين الدول أو إزعاج الظروف الاقتصادية داخل الدول لأغراض ذات صلة بالسياسة الخارجية. وتشتمل على تنوع واسع من الإجراءات. ومع أن للعقوبات جميعاً فوائدها ومساوئها المشتركة، إلا أن نقاط قوتها ومكامن ضعفها قد تختلف كثيراً بحسب نوع العقوبة المستخدمة. والعقوبات الأكثر شيوعاً لها صلة بالتجارة والتمويل، حيث التجارة تقسم بدورها إلى عقوبات تمنع التصدير (حظر على الصادرات)، أو الاستيراد (مقاطعة)، والتمويل يقسم بدوره إلى منع الإقراض والاستثمار. وتوجد أيضاً عقوبات نقدية تهدف إلى زعزعة استقرار قيم العملات (فتؤدي إلى التضخم أو انكماش في حجم العملة المعادلة) وذلك بهدف التسبب في إفساد التخطيط الاقتصادي والإزعاج النفسي السيكولوجي. وتوجد أيضاً عقوبات تفرض على

12, 2005) A 1, A 23; Blustein, "U.S. Aid Plan Comes Up Short," *Washington Post* (June 22, 2003), 22.

(159) David Brown, "Progress on AIDS Is Focus of Assembly," *Washington Post* (May 31, 2006) A 10; Peter Baker, "Bush Pledges $1.2 billion For Africa to Fight Malaria," *Washington Post* (July 1, 2005); A1, A2.

الأصول وتهدف إلى تجميد أو تحويل ملكية العقارات والأسهم أو الحسابات المصرفية العائدة للدولة المستهدفة في البلدان الأخرى[160]. ويميز المحللون، إضافة إلى تلك العقوبات الاقتصادية، حظر تصدير الأسلحة والمعدات العسكرية بأنها عقوبات استراتيجية، والعزل الدبلوماسي والشخصي للدول وقادتها (مثال ذلك، إغلاق السفارات ومنع السفر في العالم) وباعتباره "عزلاً اجتماعياً"[161].

تعد العقوبات الاقتصادية الأدوات الأكثر مثاراً للنزاع والتي كانت موضع الكثير من الدراسات من أدوات السياسة الخارجية الأمريكية باستثناء القوة العسكرية وربما المساعدات الخارجية. وما يجدر ذكره أن القسم الأكبر من هذا الجدال يدور حول تلك المفارقة الظاهرة: أي أن العقوبات تبدو عموماً غير ناجحة، ومع ذلك يواصل رجال السياسة الأمريكيون استخدامها. صحيح أن للولايات المتحدة ولع بالإجبار والإكراه الاقتصادي يعود تاريخه إلى "حفلة شاي بوسطن" وحرب الاستقلال، واستمر من خلال الحظر على الصادرات ومقاطعة الاستيراد حتى حرب عام 1812، ودبلوماسية كينغ كوتون (King Cotton) إبان الحرب الأهلية، وحظر تصدير البضائع الاستراتيجية إلى اليابان قبل الحرب العالمية الثانية، والرقابة على الصادرات إلى الإمبراطورية السوفياتية والصين وكوبا وغيرها من الدول الشيوعية أثناء الحرب الباردة[162]. وكانت العقوبات أيضاً الأداة المفضلة خلال تسعينيات القرن

(160) مصدر هذا التحليل المذكور اعلاه من مقالة بقلم Jonathan Kirshner بعنوان "The Microfoundations of Economic Sanctions" المنشورة بمجلة *Security Studies* 6 (Spring 1997): 36 - 40. ويذكر كيرشنر أيضاً عقوبة "المساعدات" التي تناولها بالبحث على أنها مجرد استخدام سلبي للمساعدات الخارجية (انظر الفصل السابع.

(161) Neta C. Crawford and Audie Klotz, *How Sanctions Work: Lessons from South Africa* (New York: St. Martin's Press, 1999). في هذا الكتاب يحلل المؤلفان العقوبات المناهضة لسياسة الفصل العنصري إلى هذه الفئات الثلاث.

(162) George A. Lopez and David Cartwright, "The Sanctions Era: An Alternative to Military Intervention," *Fletcher Forum* (Fall 1995): 65 - 85.

العشرين حيث أصدر الكونغرس خمسة قوانين جديدة بفرض العقوبات خلال أربع سنين فحسب ما بين عام 1993 وعام 1996[163]. ولكن بالرغم من غياب الشك في كون العقوبات الأداة المفضلة في نظر رجال السياسة الأمريكيين، فإنه يوجد أيضاً غياب في الاتفاق حول ما إذا كانت العقوبات قد تنجح أو ضمن أي ظروف قد تنجح.

يبدو أن الدراسات الأكاديمية في معظمها والممارسين أيضاً لديهم موقف سلبي قوي إزاء فاعلية العقوبات. إحدى الدراسات الاستطلاعية الرياضية لما يزيد عن مئة حالة في القرن العشرين، وتحمل العنوان المثير "الأغبياء يتألمون بسرور"، قد توصلت إلى استنتاج مفاده أن العقوبات لم تزود مستخدميها بفائدة في المساومة يمكن إخضاعها للقياس من حيث النتائج المؤاتية[164]. كما أظهرت دراسة أخرى بعنوان "لماذا لا تنجح العقوبات الاقتصادية؟" أنه لا يوجد علاقة تبادلية، وإن وجدت فهي ضعيفة جداً، بين درجة العقوبة التي تسببها العقوبات ونجاحها في الحصول على تنازلات تحقق مطالب الذي يفرض العقوبات[165]. هذا وقد وجدت دراسة كانت أكثر الدراسات استشهاداً بوقائعها لحالات عقوبات اقتصادية منذ الحرب العالمية الأولى، أن الثلث فقط من العقوبات كانت "ناجحة جزئياً" وأن معدل نجاحها قد انخفض انخفاضاً حاداً مع مرور الأيام، واستنتجت أيضاً أنه على

(163) مصدر هذه الأرقام: Jesse Helms, "What Sanctions Epidemic?" *Foreign Affairs* 78 (January / February 1999): 4. See also Richard N. Haass, "Sanctioning Madness," *Foreign Affairs* 76 (November / December 1997): 74 - 85. حيث يستشهد بدراسة أجرتها الرابطة الوطنية للتصنيع تذكر عقوبات أمريكية جديدة على 35 بلداً من عام 1993 وحتى عام 1996.

(164) T. Clifton Morgan and Valerie L. Schwebach, "Fools Suffer Gladly: The Use of Economic Sanctions in International Crisis," *International Studies Quarterly* 41 (March 1997): 42.

(165) Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security* 22 (Fall 1997): 99 - 136. يقول مورغان وشفيباك "تلزم تكاليف بالغة لإحداث تغييرات صغيرة نسبياً في النتائج 'Fools Suffer Gladly'. P. 45".

الرغم من عدم صحة القول القائل "العقوبات لا تنجح"، إلا أن منفعتها محدودة في تحقيق أهداف السياسة الخارجية"[166].

ولكن توجد مشكلة في تلك الدراسات التي اشتملت على أعداد كبيرة من الحالات: هذا يعني أن الحالات يجب تحويلها إلى المجرد أولاً لكي تصبح قابلة للجمع، وأنها واسعة الاختلاف بين واحدة وأخرى ما يجعل كل شيء يعتمد على الأحكام المطبقة حين يجري العمل بهذا "الترميز". ولكن إذا نظر إلى الحالات كل بمفردها يبدو من خلال الحالات الحديثة منها أن لها نتائج مختلطة؛ فالعقوبات التي فرضت على باناما وعلى هاييتي، وهما بلدان صغيران وضعيفان اقتصادياً، فشلت في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات في تغيير سياسات هذين البلدين أو الأنظمة الحاكمة فيهما حتى جاء استخدام القوة العسكرية أو التهديد بها. ولكن يبدو أن بعض العقوبات قد أدت دوراً هاماً في القرار الذي اتخذته ليبيا في التخلي عن محاولاتها للحصول على الأسلحة النووية، وعندما منعت صدام حسين من إعادة تكوين برامجه الصاروخية وأسلحة الدمار الشامل بعد عقد من الزمان[167]. من أجل ذلك، فمع أن الأمر يتعلق بشدة بكيفية تعريف المرء للنجاح، يبدو أن الجواب عن السؤال المطروح حول ما إذا كانت العقوبات قد تنجح أم لا؟ هو أنها تنجح أحياناً وأحياناً أخرى لا تنجح.

بيد أن القضية الأكثر أهمية لدى خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية لها صلة بالأغراض التي من أجلها، والشروط التي بموجبها، يحتمل أن تكون

(166) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2nd rev. ed., 2 vols (Washington, DC: Institute for International Economics, 1990) pp. 1, 92 - 93, 105 - 106.

(167) David E. Weekman, "Sanctions: The Invisible Hand of Statecraft," *Strategic Review* 26 (Winter 1998): 39 - 45 (on Haiti). Robin Wright and Glenn Kessler, "Libya Vows to Give Up Banned Weapons: Two Decades of Sanctions, Isolation Wore Down Gaddafi" *Washington Post* (December 20, 2003): A 1, A 18. George A. Lopez and David Cortright, " Containing Iraq: Sanctions Worked," *Foreign Affairs* 83 (July / August 2004) 90 - 103.

(أو لا تكون) الأنواع المختلفة للعقوبات ذات فاعلية وأثر. وهنا تبرز أمامنا وعلى الفور مفارقة أخرى، ألا وهي بالرغم من أن العقوبات (مثلها في ذلك مثل معظم الأدوات الاقتصادية) ملائمة بخاصة لمشاريع طويلة الأجل، إلا أنها تستخدم في أغلب الأحوال لأغراض دفاعية أو تفاعلية قصيرة الأجل[168]. وفي هذا السياق نذكر العقوبات التي فرضها كارتر على إيران بسبب احتجاز الرهائن، وضد الاتحاد السوفياتي بسبب غزوه لأفغانستان، وعقوبات ريغان بشأن أنابيب النفط رداً على عملية القمع في بولندا، وتجميد بوش للأموال العراقية عقب غزو العراق للكويت، والعقوبات التي فرضها كلينتون على هاييتي بعد الانقلاب الذي أطاح بالرئيس برتراند أريستيد؛ فهذه كلها ردود فعل لأزمات جراء إجراءات غير مقبولة اتخذتها دول أخرى. ولكن لهذه الاستخدامات القصيرة الأجل بعض الفوائد، فهي قد تلبي المطالب المحلية التي تدعو إلى رد حاسم بتكلفة أقل من استخدام القوة العسكرية، وقد ترسل أيضاً رسالة قوية بل أقوى من الدبلوماسية بأن سلوك دولة أخرى لا يلقى الترحيب. والواقع أن أثرها الدبلوماسي قد لا يكون له صلة بالآثار الاقتصادية للعقوبات الموجهة ضد الهدف المقصود. وبذلك هي تجتاز بلطف جميع الصعوبات التي قد تصادفها العقوبات في التسبب بألم اقتصادي حقيقي.

غير أن ذاك الزمن الطويل اللازم لكي تسبب العقوبات هكذا ضرر ليس مناسباً لها لكي تستخدم في أزمة إذا كان الهدف أكثر من رمزي[169]. فإذا أريد لها أن تحقق أثراً اقتصادياً حقيقياً على بلد آخر فينبغي أن يستخدم

(168) "للعقوبات الاقتصادية خصائص مهمة ارتجاعية وتفاعلية وللضربة الثانية، ذلك أن هكذا استخدام يستند إلى الاستفزاز الذي يجعل الولايات المتحدة أكثر قدرة في التغلب على العقبات السياسية الموجودة مسبقاً. Martin Shubik and Paul Bracken, "Strategic Purpose and the International Economy," *Orbis* 27 (Fall 1983): 583.

(169) استنتج ريتشارد هاس أن "العقوبات وحدها قد لا تحقق النتائج المطلوبة على الارجح إذا كانت الاهداف كبيرة والوقت قصيراً". Haass, ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), p. 197.

هذه العقوبات رجال سياسة يتمتعون بالصبر والأناة في متابعتهم لأي تغيرات تحصل في السلوك أو القدرات على المدى الطويل[170]. وهنا من المرجح أن تكون للعقوبات المصممة للعقاب فرصة في النجاح أفضل من تلك التي تهدف إلى الجبر أو الإكراه أو الردع، ذلك أن تلك التغييرات الأخيرة في السلوك تترك زمام المبادرة في أيدي الدولة الهدف؛ فإذا قررت ألا تستسلم تكون الدول التي فرضت العقوبات أمام خيار غير مستساغ بين التخلي أو الاستمرار في سياسة غير ناجحة أو أن تصعّد الأمور فتلجأ للقوة العسكرية. غير أن المعاقبة، من جهة أخرى، هي هدف أكثر تواضعاً يترك زمام المبادرة في أيدي فارض العقوبات الذي هو الوحيد الذي يقرر كم الكافي منها. وهكذا، وفي حالات عديدة تصبح المعاقبة هدفاً منكفئاً بعد أن أخفقت أهداف أكثر طموحاً[171].

وحيث إن العقوبات بحاجة لأن يكون لها أثر اقتصادي إذا أريد لها أن تغير سلوك أو قدرات دولة أخرى، فإن الشرط الأكثر أهمية واللازم لنجاحها يتمثل في أن تكون الدولة المستهدفة ضعيفة اقتصادياً. ويبين (الشكل 6 ـ 6) بعض الخصائص الواضحة للضعف ـ مثل الاعتماد الكبير على التجارة والتمويل، أو البقاء في النقطة الأدنى من دورة الأعمال ـ كما توضح أيضاً بعض الخصائص الأكثر إثارة للدهشة ـ مثل كون الدولة الهدف عالية التطور وديمقراطية وذات اقتصاد صناعي بنظام السوق وليس بلداً ريفياً يعد الأقل نمواً وذا نظام مركزي[172]. وإذا أريد فرض عقوبات تجارية، فقد يفيد فارض العقوبات أن يكون له ما يشبه الاحتكار على سلعة تعتقد الحكومة أو عدد

(170) ويشير هافبوير وشوت وإليوت أيضاً، إلى أن الجهود الخاصة بالعقوبات والتي تستغرق زمناً طويلاً جداً هي جهود فاشلة عادة حيث يبلغ وسطي الفشل ثماني سنوات مقابل 3 سنوات للجهود الناجحة *Economic Sanctions Reconsidered*, Executive Summary, p. 1.

(171) Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, p. 199.

(172) الجدول من Chantal de Jonge Oudraat, "Making Economic Sanctions Work," *Survival* 42 (Autumn 2000): 116.

الأكثر قابلية	الأقل قابلية
الخصائص الاقتصادية	
اقتصاد السوق	اقتصاد مركزي
اقتصاد عالي التطور	اقتصاد دون المتطور
اقتصاد ضعيف	اقتصاد صحي ومعافى
اعتماد شديد على التصدير والاستيراد	اعتماد ضعيف على التصدير والاستيراد
اعتماد شديد على الأسواق	اعتماد ضعيف على الأسواق
الدولية لرأس المال	الدولية لرأس المال
الخصائص الاجتماعية والسياسية	
مجتمع صناعي	مجتمع ريفي
مختلط الأعراق	متجانس الأعراق
مشرذم داخلياً	متماسك داخلياً
نظام ديمقراطي	نظام شمولي
معارضة سياسية قوية	معارضة سياسية ضعيفة

الشكل (6 ـ 6): قابلية التأثر بالعقوبات

كبير من المواطنين أنها سلعة لا يمكن الاستغناء عنها أو أنها سلعة ضرورية لتوليد نسبة كبرى من دخل الأفراد أو دخل الحكومة. وقد يفيد أيضاً إذا كانت الدولة فارضة العقوبات أكثر قوة اقتصادية من الهدف من العقوبات أو ما يرتبط بها، وذلك لكي تطبق رافعة كافية أو تدير تكلفة فعل ذلك. تشير إحدى الدراسات إلى أن الدول الأكثر نجاحاً في فرض العقوبات بحاجة إلى أن تحافظ على أثر للعقوبات بمعدل لا يقل عن 2 في المئة من الناتج القومي الإجمالي للدولة الهدف على مدى ثلاث سنين، ولكي تحقق هذا الأثر فهي بحاجة إلى تفوق يعادل عشرة إلى واحد في الناتج القومي الإجمالي إلى جانب ما لا يقل عن ربع تجارة الدولة الهدف(173).

(173) Lopez and Cartwright, 'The Sanctions Era' 71 - 72. وقد وجد هافبوير وشوت وإيليوت، أن

توضح لنا هذه الاعتبارات كيف أن العقوبات قد تنجح نجاحاً أفضل إن طبقت ضد الحلفاء الذين قد تكون لهم صلات اقتصادية مباشرة مما لو طبقت ضد الخصوم الذين ليست لديهم هكذا علاقات والذين قد يخشى زعماؤهم من تشكيل سابقة في الاستسلام لدولة يتوقعون المزيد من النزاعات معها مستقبلاً. غير أن النتيجة الداعية للسخرية أن "هذه العقوبات الاقتصادية قد تكون أقل أثراً وفاعلية ضد القليل جداً من البلدان التي تتوق الولايات المتحدة لإجبارها وقهرها"[174]. لذلك فإنه يتعين على خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية، أن يتوخوا الحرص لئلا يبالغوا في تقدير ضعف الدولة الهدف وقابلية تعرضها للأذى، وكما قال أحد المراقبين "الدول العصرية الحديثة ليست دولاً هشة"[175]. ولكن قد تنتهي العقوبات إلى تعزيز وتقوية الموقف الداخلي لحكومة الخصم من خلال تبيان الأثر العكسي للالتفاف حول العلم، ولا سيما أن القطاعات الاقتصادية التي تضررت من العقوبات تمنح الحكومة صلاحية احتكارية بالدفاع عنها فتستخدم الحكومة تلك الصلاحية لتعيد توجيه تكاليف العقوبات نحو خصومها[176].

وبافتراض أن الهدف ضعيف بما يكفي، فإن المشترطات التالية لعقوبات ناجحة لها صلة بطريقة تطبيقها. وحيث إن معظم البضائع والتمويل متاحة

بعض الحالات الناجحة قد كلفت الدول الهدف 2.4 في المئة من الناتج القومي الإجمالي واستغرقت نحو 2.9 سنة وسطياً. كما وجدوا أيضاً أن وسطي اقتصاد المرسل كان أكبر بمعدل 187 ضعفاً من وسطي اقتصاد الدولة الهدف *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 1.

(174) Daniel W. Drezner, "Serious About Sanctions," *National Interest* (Fall 1998): 74. لاحظ التوازي للمساعدات حيث تكون أقل فاعلية وأثراً في الدول التي هي بأمس الحاجة لها.

(175) Pape, "Why Economics Sanctions Do Not Work", p. 106.

(176) وهذا استنتاج رئيسي خرج به David M. Rowe في كتابه: *Manipulating the Market: Understanding Economic Sanctions, Institutional Change and the Political Unity of White Rhodesia* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2001). كما ورد في مقالة Jonathan Kirshner, "Economic Sanctions: The State of the Art," *Security Studies* 11 (Summer 2002), 160 - 179. وانظر أيضاً: Jean-Marc F. Blanchard and Norrin M. Ripsman, "Asking the Right Question: *When* Do Economic Sanctions Work Best? *Security Studies* 9 (Autumn - Winter 1999 / 2000): 227 - 229.

على المستوى الدولي وأن ثروات الدول موزعة على نطاق واسع، فإن استغلال ضعف الهدف يتطلب عادة أن تكون العقوبات ذات طبيعة متعددة الجوانب وليست أحادية الجانب[177]. وبحسب كلمات قالتها المندوبة التجارية الأمريكية السابقة كارلا هيلز (Carla Hills):

> العقوبات الأحادية الجانب لا تنجح ... وقد تستغرق العقوبات المتعددة الجوانب وقتاً طويلاً كما حصل في جنوب أفريقيا (أيام الفصل العنصري) لكن فرصتها أفضل كثيراً.[178]

يقول بعض المحللين إن العقوبات ملائمة جداً للائتلافات والتكتلات وذلك لكونها الإجراءات الأكثر فاعلية والتي قد تتفق بشأنها دول ذات مصالح مختلفة[179]. ولكن اختلافات كهذه في المصالح، قد تجعل الائتلاف الذي يفرض العقوبات متماسكاً معاً للمدد الزمنية الطويلة الكافية لتكون الإجراءات الاقتصادية ناجحة ولا سيما أن التكاليف على الأعضاء قد ترتفع حتى ليطل برأسه الإغراء بعلاقات اقتصادية طبيعية[180]. من أجل ذلك تحتاج العقوبات المتعددة الجوانب في معظم الأحوال إلى تلك المادة الغروية الإضافية التي تشد المنظمات الدولية إلى بعضها البعض شداً محكماً لتدوم. ويمكن لهكذا مؤسسات أن تقدم الآلية المناسبة التنسيقية والرقابية والتنفيذية لرفع وتيرة فاعلية المقاطعة الاقتصادية والمساعدة للدول التي تسدد نسباً متفاوتة من

(177) يستنتج هاس إن العقوبات الاحادية الجانب قلما تكون فاعلة لذلك ينبغي أن يكون الدعم المتعدد الجوانب شرطاً مسبقاً لاستخدام هذه الاداة. Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, pp. 200 - 201, 206 - 207.

(178) Quoted in Thomas W. Lippman, "U.S. Rethinking Economic Sanctions," *Washington Post* (January 26, 1998) A6.

(179) Lopez and Cartwright, "The Sanctions Era," 67 - 68, 75.

(180) "يميل 'الإعياء من العقوبات' للاستقرار مع مرور الزمن، وعندما يحدث ذلك يميل التوافق الدولي للتضاؤل". Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, p. 205.

تكاليف العقوبات والأمن الجماعي والتعاوني ضد أي ردود فعل انتقامية، هذا كله في حين يتزايد الضغط الدبلوماسي والسيكولوجي على الدولة الهدف[181]. كما إن فرض العقوبات عن طريق منظمة دولية يمكن أن يسهم في إضفاء الشرعية على هذا الإجراء وبالتالي تحافظ على الدعم الشعبي له، وهذا بالطبع اعتبار مهم جداً ولا سيما أن المصاعب المتصلة بالعقوبات تتزايد داخل الدول التي تطبقها والمعاناة التي يشعر بها الأبرياء داخل الدولة الهدف تظهر بقوة في الجمهور داخل البلاد فيضعف عزيمتها[182].

وسواء كان نوع العقوبات المطبقة أحادي الجانب أم متعدد الجوانب فإنه من دون شك قد يحدث أثراً شديداً على احتمالات نجاحها. بيد أن العقوبات التجارية هي الأكثر عرضة لعمليات الالتفاف عليها عن طريق التهريب مثلاً. وحين تكون العقوبات المالية أقل عرضة تقريباً لعمليات الالتفاف (والعقوبات الخاصة بالأصول والأموال هي الأقل ضعفاً أمام اجتناب القطاع الخاص ولا سيما أنها تفرض عادة من خلال مصادرة مباشرة من الحكومة لكن جدواها تعتمد بالطبع على مكان تواجد تلك الأصول.) إنما تعد العقوبات التجارية الأكثر ظهوراً للعلن في كل هذه الإجراءات، بينما يمكن أن تفرض العقوبات النقدية بهدوء عن طريق البنوك المركزية. والعقوبات التجارية بطيئة النتائج على الرغم من أن هذه النتائج تتراكم مع الزمن، في حين تظل العقوبات المالية والخاصة بالأصول والأموال في موقع متوسط في ما يتعلق بالسرعة والاستدامة[183]. وقد تكون العقوبات المالية أكثر فاعلية وأثراً من

(181) Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?" *International Organization* 54 (Winter 2000) 73 - 102.
يجد دريزنر أن الائتلاف لغرض خاص أقل فاعلية من عقوبات أحادية الجانب مستدامة ولا سيما أن انزلاقات خلفية من الدول الأعضاء قد تغري الدول الهدف بانتظار انحلال التآلف.

(182) Drezner, "Serious About Sanctions," p. 70. كان الإعياء من هكذا عقوبات واسع الانتشار حتى إن إدارة الرئيس جورج دبليو بوش في محاولاتها الأولى ضد العراق حرصت على تطبيق وتشديد نظام العقوبات لتمنع انهيارها.

(183) مصدر الملاحظات السابقة في هذه الفقرة هو Kirshner, "The Microfoundations of

العقوبات التجارية ذلك أنها يمكن أن تفرض سريعاً وأن تستهدف النخب التي تتحمّل مسؤولية السياسات المعارضة[184]. وما يجدر ذكره في هذا الصدد أن العقوبات المستهدفة مهما كان نوعها تبدو موجة المستقبل، ذلك أنها تحمل الوعد بأن يكون لها معظم الأثر على أولئك الذين لديهم القوة لتغيير السياسة وفي الوقت نفسه يجتنبون المعاناة الواسعة الانتشار عند الأشخاص الذين ما بيدهم حيلة للتأثير في قادتهم وهم يعيشون في ظل نظام شمولي. ولكن بما أن هؤلاء القادة يستمدون بقاءهم الاقتصادي من المجتمعات التي يحكمونها - ويستطيعون أحياناً أن يستخدموا العقوبات لزيادة ثرواتهم - فمن غير المؤكد ما إذا كان بمقدور هكذا إجراءات ضيقة الهدف أن تكون قوية بما يكفي لنجاحها[185].

ولكن حالما يقع الاختيار على نوع العقوبة يتوجب على الخبير الاستراتيجي أن يحسم أمره إزاء مدى قوة تطبيقها. يقول أحد الاختصاصيين من ذوي المعرفة الواسعة إن العقوبات الجزئية والتدريجية (البطيئة والناعمة)، يجب أن تستخدم مع المجموعات الضعيفة والقابلة للتعرض للأذى و/أو عندما تكون الأهداف أقل طموحاً ولكن شاملة وعندئذ تصبح الحاجة إلى عقوبات فورية (سريعة وصلبة) مع الدول القوية والأقل عرضة للأذى و/أو ذات أهداف بعيدة الامتداد[186]. ولكن لكل واحدة من هذه المقاربات مساوئها،

.Economic Sanctions", pp. 38 - 41

(184) Lopez and Cartwright, "The Sanctions Era" p. 82. يجد هذان المؤلفان (ص. 71 - 72) أن القيود المالية حققت نسبة نجاح بلغت 41 في المئة، بينما لم تحقق القيود التجارية أكثر من 25 في المئة.

(185) فمثلاً، قد تجعل هذه العقوبات من التهريب وغيره من عمليات السوق السوداء عملاً مربحاً، وذلك من خلال قطع عمليات الاستيراد العادية وإتاحة فرصة جديدة للنخب المعروفة للمزيد من النهب. ومع أن هاس (Haass) يقترح عقوبات تركز على الفرقاء المسؤولين وعلى المجال الخاص بالسلوك السيئ عند هؤلاء إلا أنه يشير في الوقت نفسه، إلى أنه من العسير جداً في معظم الحالات لهذه العقوبات أن توجه ضربة حقيقية. *Economic Sanctions and American Diplomacy*, pp. 202, 207 - 208.

(186) Oudraat, "Making Economic Sanctions Work," pp. 117 - 118.

إنما التطبيق الكامل والفوري قد يجعل الحل التفاوضي للمشكلة أكثر صعوبة أو في حالات نادرة قد يدعو إلى رد فعل انتقامي. إنما الاستخدام التدريجي والجزئي يمنح الهدف بعض الوقت ليعدل من مواقفه كما قد يمنحه متسعاً من الحيز للمناورة ولمصادرة أي صدمة نفسية للقيم. لذلك يؤكد معظم المحللين أنه مهما كانت الظروف، فإن العقوبات يجب أن تكون سريعة وفورية وبالسرعة والغاية المقصودة الممكنة[187]. وفي هذا يؤكد لوبيز وكارترايت "إذا أريد للعقوبات أن تكون مؤثرة في تحقيق هدفها (أي وضع حد للسياسات غير المقبولة التي تتبعها دولة معينة) فيجب أن تكون قاسية وشاملة وفورية ومتعددة الجوانب، ولا سيما أن "منطق الأداة" في حالته الأكثر تأثيراً يعتمد كثيراً على تبني سياسة قاسية وسريعة"[188].

إن الحاجة لاستخدام حاسم تؤكد على أهمية تنسيق العقوبات مع غيرها من أدوات قوة الدولة؛ فالعقوبات الاقتصادية تعطي مفعولاً أفضل من دون شك إن استخدمت إلى جانب عقوبات أخرى استراتيجية واجتماعية من شأنها تعزيز أثرها مثل فرض الحظر على تصدير السلاح وسحب الدبلوماسيين وإنهاء المبادلات غير الاقتصادية، وهذه جميعاً ضمن رزمة قد ندعوها العقوبات المركبة[189]. غير أن استخدام العقوبات قد يسمم أجواء المفاوضات، كما أشرنا آنفاً، لكنه في الوقت نفسه قد تكون معرقة ما هو المطلوب حقاً لدفع الفريق المشاكس والممانع نحو تسوية الخلافات.

لكن الأكثر أهمية هي تلك العلاقة بين العقوبات والقوة العسكرية. ومع

(187) "سريع وحاسم" عبارة استخدمها المؤلفون Hufbauer, Schott, and Eliott في كتابهم بعنوان *Economic Sanctions Reconsidered*, p. 1، بينما استخدم هاس (Haass) عبارة "سريعة وهادفة" في كتابه *Economic Sanctions and American Diplomacy*, pp. 208 - 209.

(188) Lopez and Cartwright, "The Sanctions Era", p. 88.

(189) عبارة "عقوبات مركبة" مقتبسة عن Blanchard and Ripsman, "Asking the Right Question." P. 225.

أنه قد يمكن اللجوء أحياناً إلى القوة العسكرية لتطبيق العقوبات، فإن هذه العقوبات الاقتصادية قد يراها الكثيرون بديلاً عن القوة(190). وحتى لو راود هؤلاء شك أن القوة العسكرية قد تلزم لإصلاح المشكلة، إلا أن صناع السياسات يلجؤون في كثير من الحالات إلى العقوبات في حالات يأملون فيها اجتناب تكاليف وأخطار الحرب، كما فعل الرئيس جورج بوش الأب عندما احتلت القوات العراقية الكويت عام 1990. وقد تصبح العقوبات في الوقت نفسه مقدمة للحرب، ليس بسبب رد فعل انتقامي من الدولة الهدف، إنما لأن الدولة التي فرضت العقوبات قد تشعر بالإحباط جراء انعدام فاعليتها فتقرر تصعيد الوسائل بدلاً من التخلي عن الغايات، كما فعل الرئيس بوش عام 1990، وكما فعل الرئيس كلينتون في هاييتي وفي كوسوفو(191). حتى إن بعض المراقبين يعتقدون أن استخدام العقوبات بحد ذاتها قد "يزيد من احتمالات أن تلجأ الدولة الفارضة للعقوبات إلى استخدام القوة، وقد يرى صناع السياسة في التصعيد وسيلة لإنقاذ ماء وجههم أو سمعة دولتهم عالمياً، فتعمل الخطب الرنانة والشعارات المستخدمة لتبرير العقوبات على تصوير النظام المستهدف بالشيطان الأكبر، ما يجعل العامة على استعداد للجوء إلى إجراءات أكثر تطرفاً إذا فشلت العقوبات. وقد تكون العقوبات "الطريقة الأمريكية لشن الحرب .."(192).

بيد أن العلاقة بين الإكراه الاقتصادي والعسكري أكثر دقة ودهاءً مما

(190) يقول روبرت بيب إن الإخفاق في الدراسات الخاصة بفاعلية العقوبات من أجل استخدام القوة هي "الخطأ المنهجي الأكثر خطورة في دراسة العقوبات الاقتصادية، ذلك أن الفائدة الرئيسية للسياسة المدّعاة من أجل العقوبات الاقتصادية تتمثل بكونها البديل للقوة".
Robert Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work", p. 106.
وانظر أيضاً بخصوص هذه النقطة تحديداً Daniel Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *International Organization* 57 # 3 (2003): 643 - 659.

(191) Drezner, "Serious About Sanctions" p. 72.

(192) Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Still Do Not Work," *International Security* 23 (Summer 1998): 76 - 77.

قد يوحي به التفكير القائل بـ "إما - أو"؛ فالعقوبات الاقتصادية، أولاً، هي عظيمة القيمة في نظر رجال السياسة لأنها تقع "في مكان ما بين الحرب والتهدئة" في سلسلة متصلة من "القسوة والشدة" وتستمد قوتها من خصائص كل واحدة منها:

> ولذلك فهي- في معظم الأحيان يقصد بها أن تجمع في طياتها عناصر التهدئة وعناصر العمل العدائي، ولتظهر في الوقت نفسه الالتزام والتحفظ معاً. ولهذا السبب فهي عرضة لإساءة الفهم بسهولة. وهي أقوى من الاحتجاجات الدبلوماسية وأضعف من الهجوم العسكري، وهي مرشحة لأن تكون مقبولة عند صناع السياسة الحازمين والعقلانيين، وليس عند الجبناء أو المتطرفين. وهي ليست إجراءات بطولية ولا إجراءات ورعة تراعي الطهر والعفاف. وهي غالباً ما تصمم للردع والطمأنة في آن معاً، وهي أساليب قد تكون عظيمة الفائدة من إظهار الحزم وفي الوقت نفسه تطمئن الآخرين بما لديها من حس بالتناسب والتحفظ.[193]

إن العقوبات قد تكون أداة محفوفة بأخطار أكثر من الأدوات السياسية والإعلامية، لكنها في الوقت عينه أقل استفزازاً للرد العسكري من استخدام القوة العسكرية. لذلك، فإنه في حالات يكون فيها "تطبيق الضغط واجتناب استفزاز الرد العنيف أهدافاً كبيرة الأهمية تعد الأدوات الاقتصادية ذات جاذبية خاصة"[194]. لكن العقوبات ليست مجرد بديل مفيد للقوة، وهي مثل الإجبار والقسر غير العسكري تحقق أفضل نجاح حين تكون جزءاً من استراتيجية عامة شاملة تتضمن ما لا يقل عن التهديد باستخدام القوة كخلفية لها[195]. ولعل أحد أسباب ذلك يتمثل

(193) Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 104 - 105.

(194) Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 110.

(195) "...فالعقوبات الاقتصادية.. يمكن أن تكون مؤثرة إذا كانت جزءاً من استراتيجيات قسرية شاملة تتضمن استخدام القوة...". Oudraat, "Making Economic Sanctions Work," p. 105.

في أن مجرد استخدام الأدوات المتعددة سيكون أكثر فاعلية وأثراً: أي أن الضغط الاقتصادي والعسكري يمكن أن يعملا معاً بتفاعل جيد كما تفعل قوات البحرية وقوات المشاة معاً إلى جانب القوة الجوية، وذلك ليمكن تحقيق الأهداف بتكلفة سياسية وعسكرية واقتصادية مقبولة"(196). أما السبب الآخر فله صلة بالصدقية:

... في الحالات التي تكون حادة وخطيرة على نحو كاف وحيث يكون هدف السياسة الخارجية له أهميته الخاصة، ينبغي إبلاغ الدولة الهدف بوضوح عن إمكانية استخدام القوة إذا لزم الأمر، لتنفيذ العقوبات وتدعيم وتعزيز آثارها استراتيجياً، أو كملاذ أخير إذا ما فشلت العقوبات؛ فالعقوبات التي تفرض بديلاً لاستخدام القوة لأن الإرادة السياسية بخصوص استخدام القوة غير موجودة ليست مرشحة للتصديق ولذلك فهي غير مرشحة للنجاح(197).

خلاصة القول، إن العقوبات قد تكون مرشحة للنجاح المؤكد عندما:

- تكون الدولة الهدف ضعيفة اقتصادياً وأصغر كثيراً من الدولة فارضة العقوبات؛
- يكون لدى الدولة الفارضة للعقوبات والدولة الهدف، علاقات تجارية وسياسية وثيقة؛
- يكون الدعم المتعدد الأطراف وشيكاً وبخاصة من تنظيم دولي معروف؛

(196) Kimberly Ann Elliott, "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" *International Security* 23 (Summer 1998): 51.

(197) Elliott, "The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?" p. 58.

..."يمكن أن تكون العقوبات الاقتصادية مؤثرة إذا بقيت جميع الخيارات المتعلقة بالقسر والإكراه ـ بما في ذلك القوة العسكرية ـ مفتوحة." Oudraat, "Making Economic Sanctions Work," p. 112. وعليه فإن تقييم ما إذا كانت العقوبات ناجحة فقط بمعزل عن الأدوات الأخرى يعد أمراً لا استراتيجياً أساسياً، ومثلها مثل جميع الأدوات يجب أن يحكم على الأدوات من حيث نجاحها إذا أسهمت في تحقيق الأهداف وليس إذا تسببت فيها على نحو مستقل بأثر من الأدوات الأخرى.

- يتاح قدر كاف من الزمن؛
- تطبق العقوبات بصورة كاملة وسريعة بهدف تضخيم أثرها الاقتصادي مع التهديد باستخدام القوة في خلفيتها؛
- يتفادى من يفرضون العقوبات تلك التكاليف المرتفعة التي تترتب عليهم[198].

غير أن هذه النقطة الأخيرة جديرة بتأكيد خاص، ذلك أن تكاليف العقوبات حين تكون مرتفعة تكون مستترة في معظم الأحيان، وهي ليست متولدة عن ميزانية الشؤون الخارجية للدولة فارضة العقوبات، بل عن اقتصادها. ولا تتكون من مبيعات ضائعة فحسب، بل أيضاً من فرص وعلاقات اقتصادية ضائعة؛ فقد تبين من دراسة أجراها معهد الاقتصاد الدولي أن تقديرات تكلفة العقوبات الأمريكية التي فرضت عام 1995، على الشركات الأمريكية قد بلغت ما بين 15 إلى 19 مليار دولار وتأثر بها نحو 200.000 عامل[199]. والعقوبات التي تفرض أيضاً تكاليف ضخمة جداً على السكان في البلدان المستهدفة بالعقوبات، وهي تكاليف قد تقترب من - وقد تزيد عن - تكاليف الحرب، إنما أقل ظهوراً بالتأكيد لدى الدول التي تستخدمها؛ فمثلاً، من المقدر أن نحو 2300 شخص مدني قتلوا في العراق أثناء حرب عام 1991، لكن دراسات أجرتها الأمم المتحدة استنتجت أن زهاء 500.000 طفل لقوا حتفهم جراء العقوبات (وجراء رد الحكومة العراقية عليها) ما بين الأعوام 1991 و1998؛[200] فالعقوبات، بعبارة أخرى، هي إجراءات خطيرة بحاجة إلى التقييم قبل استخدامها وأثناء استخدامها، وبالدقة التي تقتضيها عموماً

(198) معظم هذه الاستنتاجات بالملخص اقتبست بتصرف من: Hufbauer, Schott, and Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, Executive Summary, p. 1.

(199) Unpublished paper by Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Tess Cyrus and Elizabeth Winston, "U.S. Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs and Wages", Cited in Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, p. 203.

(200) Phillip S. Meilinger, "A Matter of Precision," *Foreign Policy* 123 (March / April 2001): 78 - 79.

الاهتمامات باستخدام القوة العسكرية[201].

الأدوات العسكرية: الاستخدام المقنع للقوة

لا أحد يشك أن الولايات المتحدة هي بكل المعايير القوة العسكرية الأكثر تفوقاً في العالم. ومع أنها لا تنفق أكثر من 4 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي لها على القوات العسكرية، فإن اقتصادها يظل كبيراً بحيث لا يشكل هذا الرقم أكثر من رقم يعادل ما تنفقه نحو 15 إلى 20 دولة في العالم تعد الأقرب إليها من حيث القوة العسكرية، أو أكثر من إنفاق جميع القوى العسكرية المهمة الأخرى مجتمعة؛[202] فالقدرات التي تستطيع هذه الأموال شراءها كبيرة جداً وهائلة، حتى ليمكن القول بصدق إن العسكرية الأمريكية وحدها تؤلف ليس واحدة بل عدداً من أدوات إدارة شؤون البلاد؛ ففي أحد طرفي طيف العنف يوجد الثالوث النووي المكون من الغواصات وشبكة الصواريخ العابرة للقارات والطائرات القاذفة، والذي صمم إبان الحرب الباردة لردع أي هجوم سوفياتي، ولا يزال قادراً على محو كل أثر للحياة على هذا الكوكب؛ وعلى الطرف الآخر لهذا الطيف توجد أعداد تتزايد باطراد سريع من قوات العمليات الخاصة المدربة أحدث تدريب للقيام بجهود الإنقاذ والانقلابات العسكرية والحروب المقاومة لحركات العصيان حتى مستوى الاشتباك بالأيدي. تسيطر الولايات المتحدة على البحار حيث تنتشر فيها 37 طراداً من طراز (Arleigh Burke)، و54 غواصة نووية و12 حاملة طائرات ونحو 12 حاملة طائرات حوامة من طراز (VSTOL)، وتسيطر على الأجواء أيضاً بما

(201) Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy*. ويعد هذا الكتاب ذا أثر قيم جداً في توضيح هذه النقطة وبخاصة في الصفحات 205 ـ 206.

(202) قال الجنرال بيتر شوماخر رئيس هيئة أركان الجيش الأمريكي إن طلب الإدارة لميزانية للدفاع تبلغ 440 مليار دولار للسنة المالية 2007، إضافة إلى التكاليف الجارية للحرب في أفغانستان والعراق (والتي تمولها عادة مخصصات إضافية بمعدل 3.9 بالمئة من اقتصاد يبلغ 13 تريليون دولار. General Defends Defense Spending, *Washington Post* (April 27, 2006): A 7.

لديها من مئات الطائرات المقاتلة أو القاذفة، والتي لا يمكن للرادار اكتشاف بعضها، وبما لديها من صواريخ كروز وطائرات استطلاع دون طيار. وهي المهيمن على الفضاء الخارجي حيث تملك ما يزيد عن نصف الأقمار الصناعية التي تدور في أفلاكها حول الكرة الأرضية بما في ذلك منظومة (GPS/ NAVSTAR)، إضافة إلى نحو مئة من الأقمار الصناعية العسكرية، وتحارب براً بنحو 650.000 مقاتل يؤلفون جيشاً عالي التدريب ومجهزاً بأفضل التجهيزات في العالم وفيلق من متطوعي مشاة البحرية. وهي قادرة على نشر قوتها في العالم أجمع عبر قوات متقدمة وشبكة من القواعد العسكرية التي ورثتها عن الحرب الباردة ووسعتها كثيراً لتشمل الخليج العربي ووسط آسيا. إضافة إلى معدات ونخائر تكفي عشر كتائب عسكرية تتمركز مسبقاً في أنحاء مختلفة من العالم، ونحو 20 سفينة ضخمة تدخل إليها وتخرج منها المركبات وغيرها من المعدات الثقيلة، وأسطول من طائرات الشحن طراز سي.5 (C - 5) وسي. 17 (C - 17)[203]. وبالطبع لا يمكن لهذا التوصيف المختصر أن ينصف قوات تحتاج قدراتها الكاملة لفصل في كتاب أو لكتاب مستقل. وكما لخص ذلك أستاذ العلوم السياسية ستيفن بروكس (Stephen Brooks) ووليم فولفورث William Wohlforth بقولهما:

> تملك الولايات المتحدة التفوق النووي بكل المقاييس، ولديها القوة المهيمنة على أجواء العالم، وسلاح البحرية الذي يعد حقاً بحرية المياه الزرقاء، وقدرة فريدة ليس ثمة ما يدانيها لنشر قواتها في العالم أجمع. تفوقها العسكري أكثر وضوحاً في النوع والجودة ....

(203) ما ذكر هو على وجه التقريب الوصف الذي تضمنته مقالة بقلم Barry R. Posen بعنوان: Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony," *International Security* 28 (Summer 2003): 10 - 19. مضافاً إليه أرقاماً وردت في كتاب *The Military Balance, 2003 - 2004* (London, UK, International Institute for Strategic Studies 2003): 18 - 28.

منه في الكم؛ فالولايات المتحدة تقود العالم في استثمار التطبيقات العسكرية لتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات المتقدمة، وقد أظهرت قدرة لا تضاهيها قوة في تنسيق ومعالجة المعلومات الخاصة بساحة المعركة وتدمير الأهداف من أماكن بعيدة وبدقة غير اعتيادية؛ وفي مجال [البحوث والتطوير] تنفق أكثر بثلاثة أضعاف ما تنفقه ست قوى تليها مباشرة مجتمعة. ولم تقترب دولة واحدة في التاريخ الحديث للسياسة الدولية من هذا التفوق العسكري الذي تشير إليه هذه الأرقام[204].

إن القوة الحقيقية التي تقدمها هذه القوات العسكرية تثير الإعجاب وهي فريدة في نوعها بكل المقاييس. والقوات المسلحة هي بكل تأكيد الشكل الأكثر قوة للإجبار والقسر، وإذا كان صناع القرار راغبين باستخدامها فبمقدورها أن تبرز وتتفوق على أدوات إدارة الحكم كافة. وهي الأداة الوحيدة التي تستطيع أن تنتزع القرار بخصوص مسألة من مسائل السياسة الخارجية من يد الخصم كلية وتضعه بيد مستخدم هذه القوة، ذلك أنها الأداة الوحيدة القادرة على العمل، ليس من باب النفوذ والتأثير، وإنما من باب استخدام القوة الغاشمة، ومن خلال تغيير الواقع على الأرض. ولأن القوة العسكرية تستطيع أن تبرز وتتفوق على الأدوات الأخرى كافة، فهي أيضاً الأداة الوحيدة التي تستطيع أن تتعامل بحزم مع التهديدات العسكرية. وحيث إنها تملك الكثير من التنوع الواسع نسبة إلى أي متحدٍّ محتمل، فإنها تعطي الولايات المتحدة السيطرة على التصعيد التي هي القدرة على أن يكون المرء قادراً، إذا أراد، على استعمال ما يكفي من القوة والنوع الصحيح لها ليضمن السيطرة على الغالبية العظمى من النزاعات. وفي الولايات المتحدة تحديداً على الأقل

(204) Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective" Foreign Affairs 81 (July / August 2002): 21 - 22.

يتمتع العسكريون بدعم داخلي قوي والتمويل الذي يتناسب معه، وأما الاقتراع على المخصصات العسكرية فيبدو أنه منبثق عن شعور وطني في حين لا يستوي هذا الاقتراع مع اقتراع بخصوص مساعدات خارجية أو من أجل المزيد والأفضل من الدبلوماسيين.

لكن القوة عموماً والقوة العسكرية الأمريكية على وجه الخصوص لها نقاط ضعفها ولها مساوئها أيضاً؛ فمع التفوق في القوة تأتي التكاليف والأخطار المرتفعة، وفي هذه الأداة تحديداً يقاس الاثنان بمقاييس الأرواح والأموال معاً[205]. لكن السيطرة على التصعيد لا تجلب معها السيطرة على التكاليف، ولأن الولايات المتحدة تملك القوات العسكرية التي تمكنها من السيطرة في معظم الحالات، لا يعني أن قادتها أو شعبها يجدون التكاليف اللازمة للنصر جديرة بكل الأخطار التي تتضمنها؛ فالتكاليف المرتفعة، والتي لا يمكن السيطرة عليها، تعني أن الدعم الشعبي ودعم الرأي العام لاستخدام القوة هو أكثر تقلباً من اكتسابه والحفاظ عليه[206].

ومع أن القوة العسكرية قادرة على التفوق على الأدوات الأخرى إلا أنها بذاتها أداة كليلة غير حادة، فهي لا تستطيع خلق الأشياء بل تدميرها. لذلك يمكن استعمالها من أجل أهداف وغايات أصغر كثيراً من الأدوات السياسية أو الاقتصادية أو الإعلامية. والأسلحة النووية على وجه الخصوص جيدة للردع ضد أسلحة نووية أخرى. لكنها لا تصلح لمهمة عسكرية في جوهرها مثل

(205) تبدو الأداة العسكرية في إدارة شؤون البلاد هي الوسيلة الأكثر تكلفة في السعي إلى تحقيق أهداف السياسة الخارجية. David A. Baldwin, "Success and Failure in Foreign Policy," *Annual Review of Political Science* 3 (# 3 2000): 167 - 182.

(206) الجدير بالذكر أن متلازمة فييتنام التي قال عنها الرئيس جورج بوش الأب إن الولايات المتحدة "قد تخلصت ... منها وإلى الأبد" بتاريخ الأول من آذار/مارس 1991، قد تتفوق عليها متلازمة أخرى سميت بـ متلازمة العراق على أثر الحرب التي شنها ابنه على العراق. انظر: E.J. Dionne, Jr. "Kicking the Vietnam Syndrome," *Washington Post* (March 4, 1991): A1, A21; John Mueller, "The Iraq Syndrome," *Foreign Affairs* 84 (November / December 2005) 44 - 54.

احتلال الأراضي. وهي ذات قوة تدميرية هائلة، حتى إن التهديد باستخدامها غير مقنع إلا إذا كان رداً على استخدام الآخرين لها[207]. والقوات التقليدية الأمريكية التي لا يمكن التغلب عليها في حروب تقليدية، لها نقاط ضعفها أيضاً؛ فالمحاربون الذين يقاتلون بتكنولوجيا متقدمة يصبحون وبشكل متزايد أكثر عرضة للهزيمة كلما اقتربوا من أراضي العدو حيث يكون السلاح الفعال (مثل البنادق الآلية والقذائف بدفع صاروخي) أرخص ثمناً وأكثر وفرة، وحيث يستطيع العدو أن يستفيد من مواقعه الدفاعية واستخدام المعرفة المتفوقة بالمناخ والأرض والتكيف معها، كما يستطيع استخدام الفائض من رجال تجاوزوا سن الخدمة العسكرية، ولديهم مصلحة أكبر في نتائج القتال[208]؛ فالجمع بين التكاليف المرتفعة وعدم احتمال عامة الناس للخسائر في الأرواح وضعف التهديدات المتصلة باللاتناسق، تعني أن تلك الدرجة من التفوق العسكري التي تمتاز بها الولايات المتحدة ليست ضمانة للنصر.

إن هذا البحث الموجز حول نقاط الضعف ومكامن القوة يقود المرء للاستنتاج أن القوات العسكرية لا تفيد إلا في القتال، وأن العديد من الأمريكيين يعتقدون أن الدبلوماسية والقوة العسكرية هما أداتان بديلتان، حيث تكون الدبلوماسية ملائمة لأوقات السلم، والعسكرية لا تستخدم إلا في الحرب حصراً. وكما قال وزير الخارجية الأمريكية جورج شولتز في سياق ما كتبه ذات مرة: "ليست القوة والدبلوماسية بديلين لبعضهما، بل يجب أن تكونا معاً،

(207) حول هذه النقطة انظر George F. Kennan, *Memoirs 1925 - 1950* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1967) pp. 310, 472 - 474.
إن الانتشار الواسع للأسلحة النووية التكتيكية في خمسينيات وستينيات القرن العشرين، والإخفاق الذي أصاب القنبلة النيوترونية في السبعينيات والضغوط المعاصرة لبناء ملاجئ مضادة لأسلحة نووية تخترق أعماق الأرض، لا تشكل تغييراً مقنعاً لهذا الاستنتاج. انظر: William Arkin, "Not Just A Last Resort? A Global Strike Plan, With a Nuclear Option," *Washington Post* (May 15, 2005): B1, B5.

(208) Posen, Command of the Commons, pp. 23 - 24.

وإلا فلن تحقق شيئاً في هذا العالم"[209]. ومع أن فاعلية وقوة تأثير الأدوار البعيدة عن العنف للقوة العسكرية تعتمد إلى حد كبير على فاعليتها المشهود لها بالقتال، تبقى الحرب الاستثناء للقاعدة بين الدول. ومن هنا فإن الاستخدام المقنع للقوى العسكرية في زمن السلم أكثر شيوعاً بكثير وربما يكون أكثر أهمية من استخدامها في القتال إبان الحروب. وهنالك أربعة أدوار غير حربية للقوة العسكرية تجدر معرفتها.

أول هذه الأدوار يتضمن عدداً من المهام التي تندرج تحت عناوين التدخل الإنساني والإغاثة من الكوارث، وإحلال السلم وحفظ السلام وبناء الدول؛ فالمداخلة الإنسانية يمكن تعريفها بأنها "تدخّل غير مطلوب من دولة في شؤون دولة أخرى" لأغراض تتعلق بمعالجة المعاناة الإنسانية التي لا تستطيع حكومة تلك الدولة معالجتها أو غير راغبة في ذلك، في أحسن الأحوال، أو أنها تساعد فعلاً أو تخفف أو تفاقم في أسوأ الأحوال[210]. وقد تأخذ في بعض الأحيان شكل إحلال السلام حيث تستخدم القوات العسكرية للتدخل في حالات عنف تحدث داخل دولة أجنبية من أجل منع الجماعات المسلحة من التسبب في الخراب والدمار أو حتى في سبيل وضع حد للحروب الأهلية، وهذا عمل قد يتضمن أعمالاً قتالية بالرغم من أن ذلك يعود لأسباب بعيدة عن الأنانية. وبالمقابل، تعد أعمال حفظ السلام استخداماً للقوة العسكرية بإذن من الفرقاء المحليين وفي بيئة بعيدة عن العنف. حيث يستطيع هؤلاء "الجنود دون أعداء" أن يبعدوا المتخاصمين عن بعضهما البعض، أو مراقبة الأراضي المتنازع عليها حتى لا يشعر الفرقاء أنهم

...

(209) Secretary [George P.] Shultz, "Power and Diplomacy in the 1980s," *Current Policy No. 561* (Washington, DC: Department of State, April 3, 1984): 2.

(210) Quoted portion from Doris A.. Graber, "Intervention and Nonintervention," *Encyclopedia of American Foreign Policy*, 2nd ed. Vol. 2 (New York: Scribner's, 2001) pp. 318 - 319.

مدفوعون بدافع الحاجة إلى حماية أنفسهم لاتخاذ إجراءات تولد النزاع[211]. أما بناء الدولة فيستخدم القوة العسكرية في ما هو أكثر من حفظ السلام لإعادة إعمار دولة بعد الحرب أو لإحباط حرب، وفي هذا الاستخدام تكون القوة العسكرية أداة للمساعدة الخارجية إنما أداة لها قدرة مهمة جداً على حماية نفسها وحماية الآخرين في بيئات مليئة بالأخطار.

فهذه المهام كلها تشتمل على الاستخدام الفاعل للقوات العسكرية، ليس لغرض القتال بالدرجة الأولى، وإنما بهدف الإفادة من قدراتها الفريدة في حسم القتال أو منعه من جانب الآخرين، أو لغرض التعاطي مع الطوارئ الإنسانية. وحيث يكون الإجراء قريباً من حافة الحروب ويتخذ دون إذن من الحكومة، فهو يتناقض مع المبدأ القانوني السائد والذي يقضي بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة ويثير أسئلة صعبة بخصوص التفويض. غير أن الصراعات القومية والإثنية والمدنية لحقبة ما بعد الحرب الباردة، قد ولّدت حاجة متزايدة لهذا الاستخدام للقوة العسكرية، ومعها إحساس متزايد بأنه "لا يجوز السماح للدول بالاختباء وراء درع السيادة عندما تحدث انتهاكات فاضحة لحقوق الإنسان على أراضيها .."[212]. وغني عن القول إن إحدى عشرة حالة من أصل اثنتي عشرة حالة من التدخل العسكري بتفويض من مجلس الأمن الدولي خلال عقد تسعينيات القرن العشرين كانت لأغراض إنسانية (انظر الشكل 6 ـ 7)[213].

أما الاستخدام الثاني غير القتالي للقوة العسكرية فهو لغاية

(211) See Larry Fabian, *Soldiers Without Enemies* (Washington, DC: Brookings Institution, 1971).

(212) Chantal de Jonge Oudraat, "Humanitarian Intervention: The lessons Learned," *Current History* 99 (December 2000): 420 - 421.

(213) تعتمد المعلومات الواردة في (الشكل 6ـ7) على ما جاء في Oudraat, :Humanitarian Intervention' p. 424؛ أما الأرقام الموضوعة ضمن قوسين فتمثل عدد الحروب الأهلية التي تتضمنها الأرقام المطبوعة باللون الأسود.

	العقوبات الاقتصادية	القوة العسكرية
1945 - 1988	2	3
1989- 2000	15 (10)	12 (10)

الشكل (6 ـ 7): تفويضات مجلس الأمن الدولي

الحضور والطمأنة. فهذا الدور يختلف عن الأدوار التي تحدثنا عنها قبل قليل في كونها سلبية بالكامل، أو نظرياً على الأقل ويتحقق غرضها في وجود القوات المسلحة الأمريكية في مناطق أخرى من العالم. فإن تركت الدول في أوروبا أو آسيا أو الشرق الأوسط وشأنها، فقد تضطر للشعور بالقلق لئلا تصبح دول أخرى في مناطقها قوية جداً بما يكفي لتهديد مصالحها، وقد يتوقع المرء منها أن تنخرط في سباق تنافسي للتسلح أو بناء التحالفات أو الصراعات حول أراضٍ متنازع عليها وغير ذلك من السلوك المؤدي إلى زعزعة الاستقرار. غير أن الولايات المتحدة أكثر قوة من أي لاعب إقليمي قد يتمنى أن يكون، وهي في الوقت نفسه غير مهتمة نسبياً في ما بينهما. مصالحها في السلم والأمن الإقليميين تتفق ومصالح معظم الدول إن لم يكن كلها. وهي من حيث كونها قوة في الوضع الراهن بعيدة المسافة فإن وجودها العسكري مطمئن وليس تهديداً وبخاصة في نظر الدول الضعيفة ذات التفكير المشترك، ولكن حتى في نظر الدول القوية التي لا تشاركها في أهدافها كلها، يعد الوجود العسكري الأمريكي عامل تخفيض الحاجة إلى التنافس في سبيل موقع في القمة[214]. ومن هذا المنطلق ترحب كل من

(214) اقتبست هذه المعلومات بتصرف عن Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003) pp. 140 - 145. قبل اندلاع الحرب في افغانستان وفي العراق التي اقتضت إرسال المزيد من القوات الأمريكية إلى خارج البلاد، كانت الولايات المتحدة تنشر ما يعادل خمس عدد قواتها في مختلف أنحاء العالم، أي ما يقدر بنحو 225,000 جندي.

ألمانيا وبعض دول الخليج وحتى الصين بالوجود الأمريكي على أراضيها، كما ترحب بذلك تلك الدول الأوروبية الصغرى التي تستظل بظل ألمانيا والدول الخليجية والدول الآسيوية التي تراقب بحذر نهوض الصين. وبالطبع، يصبح الوجود المطمئن بديلاً للردع في ما إذا أمكن التعرف على معتدٍ، ولكن في عالم ما بعد الحرب الباردة يمكن أن تكون جميع الدول بحاجة للردع أو للطمأنة بسبب الموقع المتقدم للوجود الأمريكي، وطالما أن الولايات المتحدة تتصرف بطريقة غير تهديدية ونزيهة نسبياً.

الوظيفة الثالثة غير القتالية للقوة العسكرية الأمريكية والتي تعزز الآثار المطمئنة للقوات العسكرية الأمريكية ذات الانتشار المتقدم، هي الدبلوماسية العسكرية المدعمة بتمارين التدريب والتمارين المشتركة؛ فقد نظم البنتاغون العالم تحت خمس قيادات قتالية إقليمية يرأسها قادة أمراء كانوا سابقاً يدعون سينكس (CinCs)، أي القيادة الشمالية المحدثة مؤخراً للدفاع عن الوطن، والقيادة المركزية التي أحدثت في عهد ولاية الرئيس ريغان لمنطقة الشرق الأوسط والخليج العربي، وكذلك القيادات الأكثر قدماً وهي القيادة الجنوبية وقيادة الباسيفيك والقيادات الأوروبية من أجل أمريكا اللاتينية وآسيا وأوروبا. ولكل واحدة من هذه القيادات، في ما عدا القيادة الجنوبية إما أن يكون لها مقر وإما قواعد وتسهيلات في منطقتها، أما قدراتها الدبلوماسية فتبدو قدرات وزارة الخارجية قزماً أمامها. وكما وصفت ذلك المراسلة الصحافية لـ الواشنطن بوست دانا بريست، حين قالت:

> الجنرالات والأدميرالات الأمريكيون، وكذلك المبعوثون على مدى خمسين عاماً للقوات العسكرية الأكثر قوة في العالم، كانوا يمارسون منذ وقت طويل نفوذاً مستقلاً خارج البلاد، ينافسون به الدبلوماسيين الأمريكيين والهيئات ووكالات الاستخبارات في تكوين السياسة الخارجية. وخلال عقد التسعينيات كان من شأن

> ثقل الميزانيات وثقل السلطة السياسية التي أعطيت لهم من قبل البيت الأبيض والبنتاغون أن رجحت كفة ميزان القوى لصالح هذه القيادات المسماة سينكس (CinCs) ومؤسساتها. وخلال عقد من الزمان وحين خفض الكونغرس الأموال المخصصة للدبلوماسية، ازداد حجم مقرات هذه القيادات الخمس إلى ما يقارب ضعفي حجمها إبان الحرب الباردة.(215)

في مطلع العقد الأول من الألفية الجديدة ارتفعت أعداد موظفيها من 1100 شخص يعملون في القيادة الجنوبية إلى 3600 في قيادة الباسيفيك (PACOM)، كما اقتربت ميزانياتها مجتمعة من الرقم 400 مليون دولار. ومعظم هذه القيادات تدير معاهد أكاديمية ملحقة بالجامعات وتعمل في مجال البحوث والمؤتمرات الدولية، إضافة إلى مراكز استخبارات مشتركة تعمل على متابعة الأحداث في الأقاليم المختلفة. وهي تشرف أيضاً على برنامج التدريب والتعليم العسكري الدولي التابع لوزارة الخارجية، إضافة إلى تمارين التدريب العسكري وتمارين القوات المشتركة، وذلك لتتمكن من وضع القوات الأمريكية إلى جانب القوات المحلية. وبينما يكون مقر المكاتب الإقليمية الصغيرة التابعة لوزارة الخارجية في واشنطن ووزير الخارجية فقط لديه طائرة خاصة لتنقلاته وكذلك المرافقة الأمنية، فإن جميع القادة العسكريين المقاتلين لديهم طائرات بعيدة المدى وحوامات وهيئة موظفين كاملة العدة والعديد وما يكملها من الشؤون الأمنية من أجل أسفارهم وتنقلاتهم داخل مناطقهم. وهم يستخدمون هذه الأموال والموارد في تنقلاتهم داخل مناطقهم دوماً سالبين الدبلوماسيين المدنيين الأمريكيين فرص الظهور عند كل توقف في رحلاتهم بما لديهم من

(215) Dana Priest, *The Mission* (New York: W.W. Norton & Co., 2003) p. 71.
وما تبقى من المعلومات في هذه الفقرة فيعتمد على توصيفها لأموال تلك القيادات وعملياتها(pp. 71 - 77).

ثقل في العديد والموارد والقدرات، مضافاً إليها قدرتهم على الدخول إلى مراكز القوة لدى الكثير من الأنظمة الشمولية الفاشية في العالم وذلك من خلال الاتصال من عسكري لعسكري. قد يتساءل المرء عما إذا كانت هذه العسكرة للدبلوماسية الأمريكية عملاً حكيماً على المدى الطويل؟ إلا أنها بالرغم من ذلك تعزز بكل تأكيد وظائف الردع والطمأنة للقوات العسكرية وفي الوقت نفسه تهيئ الأرضية المناسبة داخلياً وخارجياً لعمل حربي قتالي في ما لو بات ضرورياً.(216)

الوظيفة الرابعة البعيدة عن العنف للقوات العسكرية الأمريكية، تتمثل في دعم أدوات القوة الأخرى غير العسكرية مثل العقوبات الاقتصادية وبخاصة المفاوضات الدبلوماسية. وهنا يوجد توازن دقيق، بكل تأكيد؛ فالقوة العسكرية "الحادة" إن استخدمت أحادياً ومن دون تمييز قد تقتطع جزءاً من الأدوات "الأكثر نعومة" بسبب الإخافة أو الإساءة إلى الأهداف أو معاداتها(217). غير أن الاستخدام الماهر للقوة في زمن السلم من شأنه أن يدعم أيضاً الأدوات الأخرى لإدارة شؤون البلاد، فيعطيها قوة أكبر مما لديها إن استخدمت وحدها. لكن العلماء غير متفقين حول قابلية استبدال القوة العسكرية بما يكافئها، ويقصد بذلك الدرجة التي تكون عندها قابلة للاستخدام بهذه الطريقة لأغراض واسعة التنوع؛ فالبعض يعتقدون، كما أشرنا في

(216) إن الدور الرئيسي للقيادات الإقليمية في زمن السلم، يتمثل في إعداد الخطط للحملات العسكرية، ويصبح رؤساء هذه القيادات قادة القوات الأمريكية في العمليات الحربية داخل مناطقهم، انظر على سبيل المثال: Wesley K. Clark's, *Waging Modern War* (New York: Public Affairs, 2001) الذي يتضمن مذكراته حول الحروب اليوغوسلافية. أو كتاب: H. Norman Schwarzkopf, *It Doesn't Take a Hero* (New York: Bantam Books, 1992) المتضمن مذكراته حول حرب الخليج.

(217) بخصوص القول إن القوة الحادة قد تقوض القوة الناعمة انظر:
Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002), p. 141.
وبخصوص القوة "الحادة" انظر: Walter Russell Mead, "America's Sticky Power," *Foreign Policy* 141 (March / April 2004): 48.

الفصل الخامس، أنه بسبب وجوب وضع مقاسات الأدوات التي تشكل القوة الفعلية المعبأة بحسب الأهداف والغايات المخصصة لها، فإن القوة العسكرية لا تعمل إلا بمهام عسكرية بحتة[218]. ويقول آخرون إن القوة العسكرية قابلة للاستبدال بما يكافئها بطريقتين، أولاهما، إن لاستخدامها آثاراً ذات طبيعة تجعلها تنتقل إلى الآخرين تشبه إلى حد ما الجاذبية، ولا سيما أن الأمن عامل أساسي لتحقيق الكثير من أهداف السياسة الخارجية. وعندما أوجدت الولايات المتحدة الأمن من الاتحاد السوفياتي إبان الحرب الباردة، على سبيل المثال، أوجدت الإطار المناسب لازدهار النظام الاقتصادي الدولي الغربي، النتيجة الثانوية المهمة بشكل لا يصدق[219]. أما الشكل الثاني لقابلية الاستبدال، فهو عندما تقترن القوة العسكرية بأدوات أخرى:

... والقوة العسكرية لا يمكن استخدامها بقوة قسرية فحسب، بل وبصورة "سلمية" أيضاً؛ فالاستخدام القسري المؤثر للقوة العسكرية عمل مادي، أي تقوم دول بإيذاء أو تعطيل أو تدمير ممتلكات دولة أخرى. أما الاستخدام السلمي للقوة العسكرية فهو التخويف، أي تقوم دولة بالتهديد بالإيذاء أو التعطيل أو التدمير، لكنها لا تفعل ذلك.. وخلف هذه المشاهد تكمن القوة العسكرية غير المعلنة إنما الصريحة والواضحة والتي تعطي المعنى المراد لمواقف الدبلوماسيين وعلى وجه الخصوص من أجل القوى العظمى، وللقوى الأصغر أيضاً، تعمل القوة العسكرية على الإقلال من شأن أدوات إدارة شؤون البلدان الأخرى[220].

(218) David A. Baldwin, "Force, Fungibility, and Influence," *Security Studies 8 (Summer 1999): 177*.

(219) Robert J. Art, "American Foreign Policy and the Fungibility of Force," *Security Studies* 5 (Summer 1996): 25 - 30.

(220) Art, "American Foreign Policy and the Fungibility of Force," pp. 9 - 10.

ويمكن إنجاز هذا التخويف العسكري بثلاث طرق أساسية. أولاً، يمكن أن تكون ضمنية بكليتها، أي جزءاً من موقف عام لا يمكن إنكاره أو حتى تجاهله من قبل أي الفريقين. أو كما قال جورج كينان: "أنت لا تعلم مقدار ما تسهم به للتهذيب والدماثة التي تمتاز بهما الدبلوماسية عندما تملك في الخطوط الخلفية قوة مسلحة صغيرة وهادئة"[221]. وكما رأينا، يعتقد بعض الخبراء في شؤون العقوبات الاقتصادية أن هذه العقوبات لا تنجح إلا عندما يظل التصعيد في الأدوات العسكرية أحد الاحتمالات على الأقل. ويقول الرؤساء الذين يقومون بالدبلوماسية القسرية عن ثقة أكيدة إن الخيارات كافة موضوعة على الطاولة. وثانياً، يمكن أن ترتبط القوة العسكرية بشكل صريح مع أدوات أخرى أثناء التفاوض، وذلك من خلال التهديد باستخدامها، إنما لا شيء أكثر من الكلمات لجعل التهديد قابلاً للتصديق. أما ثالثاً، فيستطيع رجال السياسة فعلاً أن يستخدموا القوات العسكرية من دون حرب ولكن بقصد تحصين تهديداتهم والانخراط بما يسمى عادة بـ الاستخدام السياسي للقوة العسكرية[222]. وإليكم في ما يلي التعريف الكلاسيكي لهذا الاستخدام:

> يحدث الاستخدام السياسي للقوات المسلحة عندما يتخذ مكون واحد أو أكثر من الخدمات العسكرية النظامية إجراءات مادية كجزء من محاولة مقصودة من السلطات الوطنية للتأثير، أو لتكون مستعدة للتأثير في سلوك معين لأفراد في دولة أخرى دونما انخراط في صراع مستمر للعنف[223].

(221) من ملاحظات قيلت بعد محاضرة ألقاها في كلية الحرب الوطنية بتاريخ 1946/9/16، كما وردت في كتاب: John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, Revised and expanded ed. (Oxford University Press, 2005) p. 39.

(222) وبالطبع يشير منطق كلاوسفتز إلى أن استخدامات القوة العسكرية كلها سياسية أو استمرار للعمل السياسي بوسائل أخرى.

(223) Barry M. Blechman and Steven S. Kaplan, *Force Without War* (Washington DC: Brookings Institution, 1978), p. 12.

فهذا "الاستخدام للتحركات العسكرية المتميزة للتأثير في موقف معين" حدث في عهد ولاية الرئيس كلينتون على شكل أمثلة واسعة التنوع، كان منها حشد القوات الأمريكية في شمال شرق آسيا للعمل على إقناع كوريا الشمالية للحد من برنامجها الخاص بالتسلح النووي؛ وفي إطلاق حملة غزو بالقوة المحمولة جواً تهدف إلى جعل الطغمة الحاكمة في هاييتي تدرك أن أيامها باتت معدودة؛ أو إرسال حاملات الطائرات إلى مياه تايوان تعبيراً عن الجهوزية للدفاع عن هذه الجزيرة بمواجهة التخويف الصيني العسكري(224). أما الاستخدام الاستعراضي الفعلي للقوة فيمكن اللجوء إليه أيضاً لأغراض الإقناع ولإظهار العزيمة والتصميم، أو بمثابة إشارة تدل على الاستعداد للتصعيد كما فعل حلف الناتو عام 1995، عندما قصف مواقع صربية في محاولة ناجحة لإقناع سلوبودان ميلوسوفيتش للتفاوض بخصوص إنهاء الحرب في البوسنة(225).

إن هكذا استخدام محدود للقوة بهدف الإقناع يسمى عادة بـ "الدبلوماسية القسرية"(226). وقد توصل من درسوا هذه الدبلوماسية دراسة

(224) Quote from Blechman and Kaplan, *Force Without War*, p. 11. On Korea see Susan Rosegrant and Michael D. Watkins, *Carrots, Sticks, and Question Marks: Negotiating the North Korean Nuclear Crisis*, Parts A and B, Cases # C18 - 95 - 1297. O and C18 - 95 - 1298.0 (Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1995). On Haiti See Ann Devroy, "Carter Swayed Clinton into Bending in Talks", *Washington Post* (September 20, 1994): A1, A12. On Taiwan, See Jeffrey Smith, "China Plans Maneuvers off Taiwan," *Washington Post* (February 5, 1996): A2, A 18 and Dana Priest and Judith Havemann, "Second Group of U.S. Ships Sent to Taiwan," *Washington Post* (March 11, 1996): A1, A13.

(225) حول المراحل التي سبقت انعقاد مؤتمر دايتون حول البوسنة، انظر: Susan Rosegrant and Michael D. Watkins, *Getting to Dayton: Negotiating on End to the War in Bosnia*, Case # C 125 - 96 - 1356.0 (Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1996), and Richard Holbrooke, *To End a War* (New York: Randon House, 1998).

(226) ينبغي التمييز بين "دبلوماسية القسر والإكراه، وبين القسر البحت"؛ فهي تهدف إلى إقناع الخصم بالتوقف عن العدوان بدلاً من إرغامه على هذا الموقف.. ودبلوماسية القسر تؤكد على

دقيقة إلى استنتاج مفاده أن النجاح يحتاج لعدة شروط ليتحقق، وهذه الشروط تتضمن:

- وجود قادة على الطرفين يتميزون بالعقلانية ويكونون فعلاً مسيطرين على الأدوات في بلدهم.
- مصالح حيوية كافية لدى جانب من يمارس القسر والإكراه لخلق اللاتناسق في الدوافع لصالحه.
- الوضوح بشأن الأهداف التي بذهن من يمارس القسر، بغية اجتناب التضخم أو التصعيد غير الضروريين للمطالب.
- الدعم الكافي على الصعيدين المحلي والدولي لمن يمارس القسر.
- استخدام القوة للجم القوة العسكرية للدولة الهدف لكي تشعر بضرورة إعادة التفكير بسياساتها بدلاً من إحالة الألم إلى شعبها.
- وجود الإحساس بالاستعجال عند الدولة الهدف تعززه تهديدات بالتصعيد يمكن تصديقها وقد تترك الهدف في حال أسوأ من الإذعان والقبول.
- وأخيراً، شروط التسوية التي ينبغي أن تكون دقيقة لتعطي الدولة الهدف الثقة بأنها تستطيع وضع حد للقسر والإكراه بطريقة لا تكون مذلة لها[227].

الاستعانة بالتهديدات والاستخدام الاستعراضي للقوة المحدودة بقصد إقناعه بالتراجع؛ فاستراتيجية دبلوماسية القسر تدعو إلى استخدام مجرد قوة تكفي لإظهار العزم والتصميم على حماية المصالح وتأكيد صدقية عزم الدولة على استخدام المزيد من القوة إذا لزم الأمر". Craig and George, *Force and Statecraft*, p. 189. وإنني أميز على نحو مماثل بين القوة والإكراه من حيث كونهما استراتيجيات عامة كما يوضح الفصل السابع، فيتوسع معنى القسر والإكراه ليشمل أيضاً الوسائل اللاعنفية والوسائل العسكرية أيضاً.

(227) Compiled from Alexander L. George and William E. Simons, eds. *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 1994), pp. 279 - 287, and Robert J. Art, "Coercive Diplomacy: What Do We Know?" Chapter 9 in Art and Patrick M. Cronin, eds. *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 2003), pp. 371-374, 387-402.

وإني أحتفظ بمصطلح "القسر والإكراه" ليتضمن استخدام جميع أدوات قوة الدولة وليس الأداة العسكرية فحسب، وبطريقة قسرية. انظر الفصل السابع.

وحتى لو كان الأمر كذلك، تدل التجربة على أنه من الصعوبة بمكان إجراء تقدير مسبق لنتائج مثل هذه المحاولات، وأنه بسبب كون الدوافع والإرادة أكثر أهمية من القدرات، فإن التفوق العسكري لا يشكل ضمانة لتحقيق النجاح[228]. هذا ويمكن القول إن دراسة 22 حالة قام بها العلماء منذ عام 1938، تبين أن الجهود الأمريكية المبذولة في سبيل القسر والإكراه لم تحقق النجاح في أفضل الحالات إلا بمعدل ثلث الوقت، وكانت نسبة الفشل الكامل فيها بمعدل نصف الوقت، أو كانت النتائج الغامضة لما تبقى من الوقت؛[229] فالنقطة الأساسية هي أن خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية يجب أن يتركوا لبلدهم مخرجاً في حال الفشل، ما لم يكونوا على استعداد للذهاب إلى الحرب[230].

الخاتمة: أولويات الأدوات

الأدوات هي التعبير المادي الملموس للأولويات في استراتيجية الشؤون الخارجية. وهي تشترى، كما أشرنا آنفاً، لكي يكون المرء مستعداً للتهديدات أو الفرص التي يراها الاستراتيجيون تقترب في سياق البيئة الدولية. والقوة الكامنة أو المحتملة عند الدولة يجب أن تتحول إلى قوة فعلية أو معبأة والتي هي أدوات السياسة الخارجية. ذلك أن القوة الكامنة لا يمكن تطبيقها على نحو مباشر في معظم الشؤون الخارجية، ولكي يتمكن المرء من التعاطي مع التهديدات أو الاستفادة من الفرص، يجب أن تكون تلك الأدوات في متناول اليد. كما يتعين على الاستراتيجيين أن يحسموا أمرهم إزاء شراء تلك الأدوات بوقت يسبق زمن توقعهم تبلور تلك التهديدات أو الفرص،

(228) Art., "Coercive Diplomacy: What Do We Know?" pp. 402, 407.
(229) Art., "Coercive Diplomacy: What Do We Know?" pp. 385 - 387, 403.
(230) Art., "Coercive Diplomacy: What Do We Know?" pp. 408-410.

لأن عملية الحصول عليها تستغرق زمناً لا بأس به قد يمتد لسنوات أو عشرات السنين. لكنهم قد يفعلون ذلك والخوف يتملكهم لأن قابلية تطبيق الأدوات تأتي من ثمن كونها مخصصة لحالات معينة. وكما نوهنا سابقاً لا يمكن للإمكانات الدبلوماسية أن تفعل ما يمكن أن تفعله الأدوات الإعلامية أو الاقتصادية أو العسكرية، مثل حال الرؤوس الحربية النووية التي لا تستطيع أن تفعل ما تقدر على فعله قوات العمليات الخاصة. فمن خلال نظرة خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية الباهتة إلى المستقبل يضعون أفضل تخميناتهم وأكثرها علماً ومعرفة، ثم يحددون أولوياتهم في مادة ملموسة بخصوص الشعب أو التدريب أو التجهيزات أو المواد، آملين أن تكون رؤيتهم هذه كافية للظروف المستقبلية.

ولكن ليس لكل الأدوات تكلفة على الميزانية الفدرالية، إنما في ما له صلة بتلك الأدوات التي لها تكلفة تقدم الميزانية صورة دقيقة لأولويات الشؤون الخارجية عند الحكومة.

يبين الشكل (6 ـ 8) كيف كان تمويل أدوات استراتيجية الشؤون الخارجية الأمريكية في السنة المالية 2005، حيث تم اختيار الأرقام لكي تستبعد قدر الإمكان الإنفاق المباشر على الحرب في أفغانستان والعراق[231]. تبين هذه الأرقام أن مبلغ 434 مليار دولار خصصت لأدوات إدارة شؤون البلاد، منها 92 في المئة كانت من نصيب القوات العسكرية. أما ميزانية وزارة

(231) البيانات هذه للسنة المالية 2005، عن السلطة الفعلية للميزانية الاستنسابية المأخوذة عن السنة المالية 2007، للميزانية الفدرالية. أما المعلومات الخاصة بالأدوات غير العسكرية فمصدرها من حسابات الشؤون الدولية البالغة 150 في الجدول (رقم 27 ـ 1) العائد لـ Budget Authority and Outlays by Function, Category and Program، ومن السلطة المختصة بالميزانية وليس من النفقات. ذلك أنها تستبعد مبلغ 7 مليارات دولار لإعادة إعمار العراق المدورة عن السنة السابقة. أما مصدر المعلومات الخاصة بالقوات العسكرية فهو وزارة الدفاع والجدول الخاص بميزانية السنة المالية 2007، Washington, DC: GPO, 2006, p. 76.، وحصراً للأموال الإضافية التي استعملت لتغطية الحرب في أفغانستان والعراق.

إدارة الشؤون الخارجية (الدبلوماسية والمفاوضات)	$7,424	%1.7
المنظمات الدولية	$2,279	%0.5
الإعلام الخارجي والتبادل (الدبلوماسية العامة)	$1,098	%0.3
المساعدات الخارجية		
تنمية ومساعدات إنسانية	$14,953	%3.4
أمن	$8,327	%1.9
المجموع: أغراض غير عسكرية	**$34,081**	**%7.8**
الدفاع الوطني:		
قوات عسكرية	$400,081	%92.2
المجموع العام للشؤون الخارجية	**$434,162**	**%100**

الشكل (6 ـ 8): تمويل الأدوات الأمريكية للسنة المالية 2005 (بملايين الدولارات)

الخارجية بكاملها، بما في ذلك سفاراتها في جميع أنحاء العالم، وعملياتها ورواتب المسؤولين في السلك الخارجي للولايات المتحدة كانت أقل من 2 في المئة من إجمالي المخصصات[232]. أما المساهمات التقديرية للولايات المتحدة للمنظمات الدولية لدعم ميزانياتها النظامية وأنشطة حفظ السلام، فكانت أقل من نصف في المئة، وكذلك كانت الدبلوماسية العامة، وميزانية المساعدات الخارجية، بشقيها الأمني والتنموي لم تتجاوز الـ 5 في المئة إلا قليلاً. وبعبارة أخرى يمكن القول إن الولايات المتحدة في عام 2005، خصصت

(232) مع أن قيادة الوزير كولن باول قد أسهمت في تصحيح الأوضاع بعض الشيء، إلا أن أغلبية المقالات التي نشرت عند انتهاء القرن قد أسفت للحالة المزرية التي وصلت إليها الدبلوماسية الأمريكية. انظر: Hans Binnendijk, "Tin Cup Diplomacy," *National Interest* (Fall 1997): 88 - 91; John Lancaster, "Panel says 'State of Crisis' Near For Diplomatic Facilities Abroad", *Washington Post* (November 5, 1999) A 31, Robert G. Kaiser, "Foreign Disservice," *Washington Post* (April 16, 2000): B 1-2.

للقوة العسكرية وحدها ما يقرب من اثني عشر ضعف الموارد التي تخصص لجميع الأدوات غير العسكرية مجتمعة. ومن بين تلك الأدوات غير العسكرية نذكر المساعدات الخارجية التي نالت نحو ثلثي التمويل (الذي خصص منه ما نسبته 64 في المئة للتنمية والمساعدات الإنسانية، و36 في المئة للأمن)، ونالت الدبلوماسية نحو الربع، في ما حصلت المنظمات الدولية على 7 في المئة، ولم تحصل الدبلوماسية إلا على 3 في المئة.

وقد يطرح المرء تساؤلات حول الأسباب التي دعت الرئيس والكونغرس لاختيار هذه المخصصات للتمويل، وعلى وجه الخصوص لماذا كانت الحصة المخصصة للقوات العسكرية تزيد عن الأدوات الأخرى مجتمعة، أو لماذا كانت حصة الدبلوماسية العامة والمنظمات الدولية صغيرة. ربما يمكن تفسير ميزانية وزارة الدفاع لعام 2005، بمشكلة الحرب على الإرهاب، أو لعل السبب في ذلك ولع الجمهوريين بالأدوات العسكرية، في ما عدا أن حجمها النسبي كان هو نفسه كما في السنة المالية 2000، عند انتهاء ولاية الرئيس كلينتون وقبل اعتداءات 11/9[233]. قد يكون أحد أسباب ذلك أن الإنفاق العسكري ينتج أحياناً أشياء مادية ملموسة مثل الطائرات والسفن والدبابات والمدافع، والتي قد لا تضاهيها عمليات إرسال دبلوماسيين أو إشارات لاسلكية، بالرغم من أن آثار القوات العسكرية الأمريكية على تأثير البلاد صعب قياسها كما تقاس عمليات البث الإذاعي الدولي أو التفاعلات الدولية للدبلوماسيين. غير أن اعتداءات 11 أيلول/سبتمبر، وما أعقبها من حرب على الإرهاب، قد أسهما في استعادة التمويل لما كان عليه في ما له صلة بالأدوات جميعاً، وبخاصة تلك التي كانت مهملة في التسعينيات. ومع ذلك فهي لم تغير شيئاً في الهيمنة التي تحتلها القوات العسكرية، ولم يكن لتلك الرؤية الواسعة الانتشار في

(233) كانت مخصصات السنة المالية 2000، تبلغ 294 مليار دولار للدفاع، و24 مليار دولار للشؤون الدولية. Historical Table 8.9, "Budget Authority for Discretionary Programs," *Budget of the United States Government* (Washington DC: GPO, yearly).

العالم أجمع بخصوص معاداة أمريكا أي تأثير أيضاً في تمويل الدبلوماسية العامة أو المنظمات الدولية.

وفي هذا السياق يمكن القول إن خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية، سوف يحسنون صنعاً إن هم أعملوا التفكير جيداً في ما إذا كانت هذه الاعتمادات للتمويل هي الأفضل لمستقبل السياسة الخارجية الأمريكية، ولا سيما أن القرارات الخاصة بشراء ما يلزم من أدوات، يجب أن تسبق تلك القرارات الخاصة بأي الأدوات التي ينبغي استعمالها، وأن وجود الأدوات الخطأ قد يجعل صناع السياسة غير قادرين على التعاطي مع التهديدات المستقبلية أو الإفادة من الفرص المستقبلية. ومع أن خبراء الاستراتيجيات يعملون جاهدين في سبيل التأكد أن الوسائل تناسب الغايات، فإنه قد يصعب اجتناب مشقة معرفة أي الأدوات المتاحة لهم قد تساعدهم في تكوين استجابات السياسة الخارجية، إن لم تتكوّن أولاً رؤيتهم للبيئة الدولية ذاتها. وفي هذا السياق يحضرني قول قديم: "إذا كان كل ما يملكه المرء مطرقة، فلن يكون كل ما يفعله الطرق فحسب، بل ستبدو كل مشكلة في نظره مسماراً بحاجة للطرق". وسواء كان لدى صناع السياسة الذين يواجهون مشكلة كل الأدوات التي يحتاجونها أم لا، فإنهم سوف يستخدمون الأدوات التي في متناول يدهم. وقد تكون النتيجة وضع سياسة تجمع في طياتها التكاليف والأخطار العالية التي لا ضرورة لها مع احتمالات ضئيلة جداً للنجاح الذي لا ضرورة له.

بعد هذا الرأي الذي ذكرناه، يحين الوقت الآن للانتقال من مناقشة القوة المحتملة والقوة الفعلية للتفكير في كيفية استخدام الوسائل لإنجاز الغايات الاستراتيجية؛ فهذه الدراسة المطولة وغير الكافية بعد لأدوات إدارة الحكم قد وضعت أصلاً للإسهام في إعداد الخبراء الاستراتيجيين للعمل الحقيقي للتخطيط الاستراتيجي؛ فقد عملنا حتى هذه اللحظة على النظر إلى قطع من الأحجية الاستراتيجية، كل على حدة، نحاول استجلاء خصائص كل

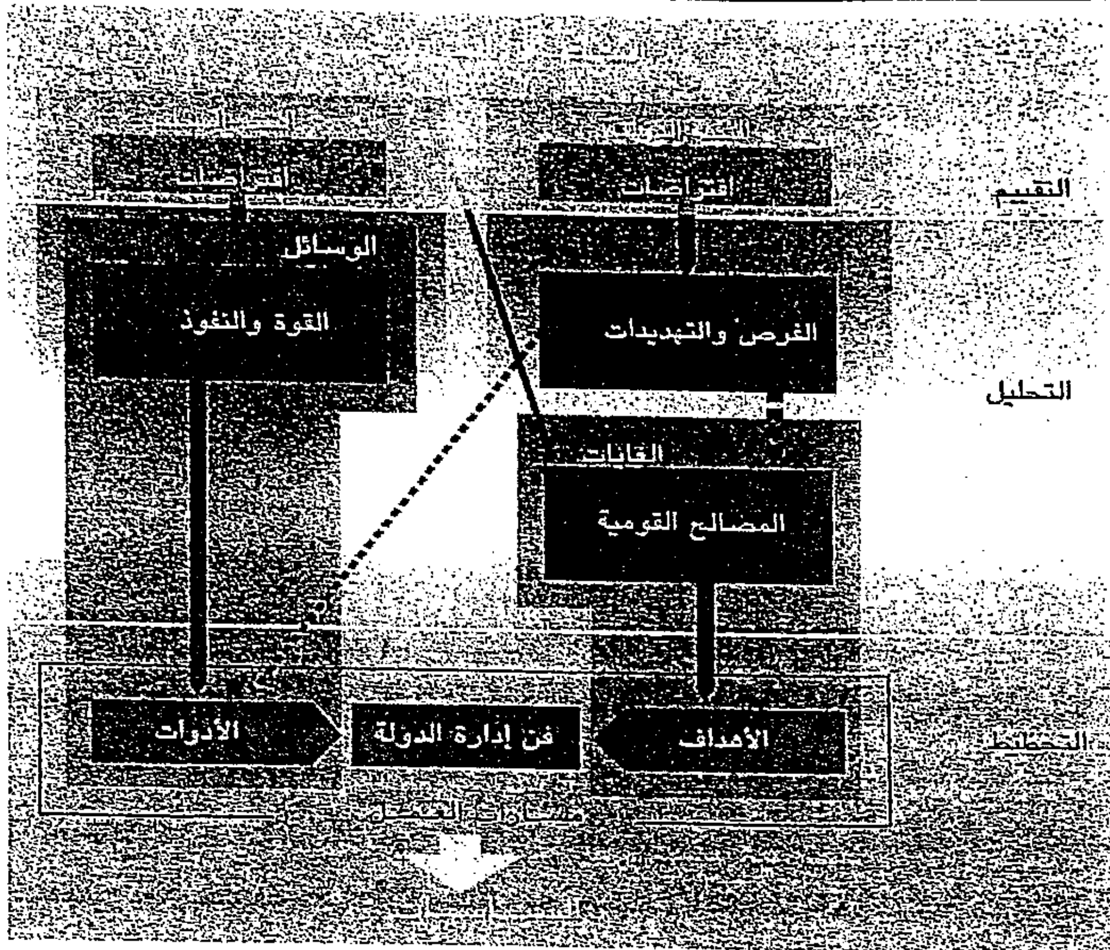
واحدة منها، ونسأل الأسئلة التي تفرضها علينا، ولا نفكر إلا قليلاً بكيف يمكن أن تتصل القطعة الواحدة بالأخرى أو بالأخريات. أما الآن فقد آن الأوان لأن نفعل ما هو أكثر من ذكر العلاقات الواضحة بين عناصر الاستراتيجية هذه. وسوف نركز اهتمامنا بصورة مباشرة على الصلة بين الغاية والوسيلة والطريقة التي بها تنبغي الملاءمة بين المفاهيم التي عالجناها آنفاً إذا أريد للاستراتيجية أن تحقق ترابطها المنطقي. إذاً حان الوقت للنظر إلى قلب وصميم المنطق الاستراتيجي.

مفصل 7

الربط بين الغايات والوسائل

تعريف المصلحة القومية، والتعرف على التهديدات والفرص، وإثبات صحة الافتراضات بخصوص الإطار الاستراتيجي، وتقييم الدعم المحلي وتعزيز القوة النسبية للدولة وقياس تأثيرها، وشراء الأدوات الخاصة بإدارة شؤون البلاد وفهم خصائصها، كلها خطوات جوهرية بل ومبدئية لتلك المزاوجة المهمة بين الغايات والوسائل الكامنة في مركز القلب من الاستراتيجية بأسرها (انظر الشكل 7 ـ 1)، ولا سيما وأنه بعد أن يتم فعل كل هذه الأشياء يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يضع صيغة الأهداف المحددة وأن يقرر بدقة كيف يستخدم الأدوات لتحقيق هذه الأهداف.

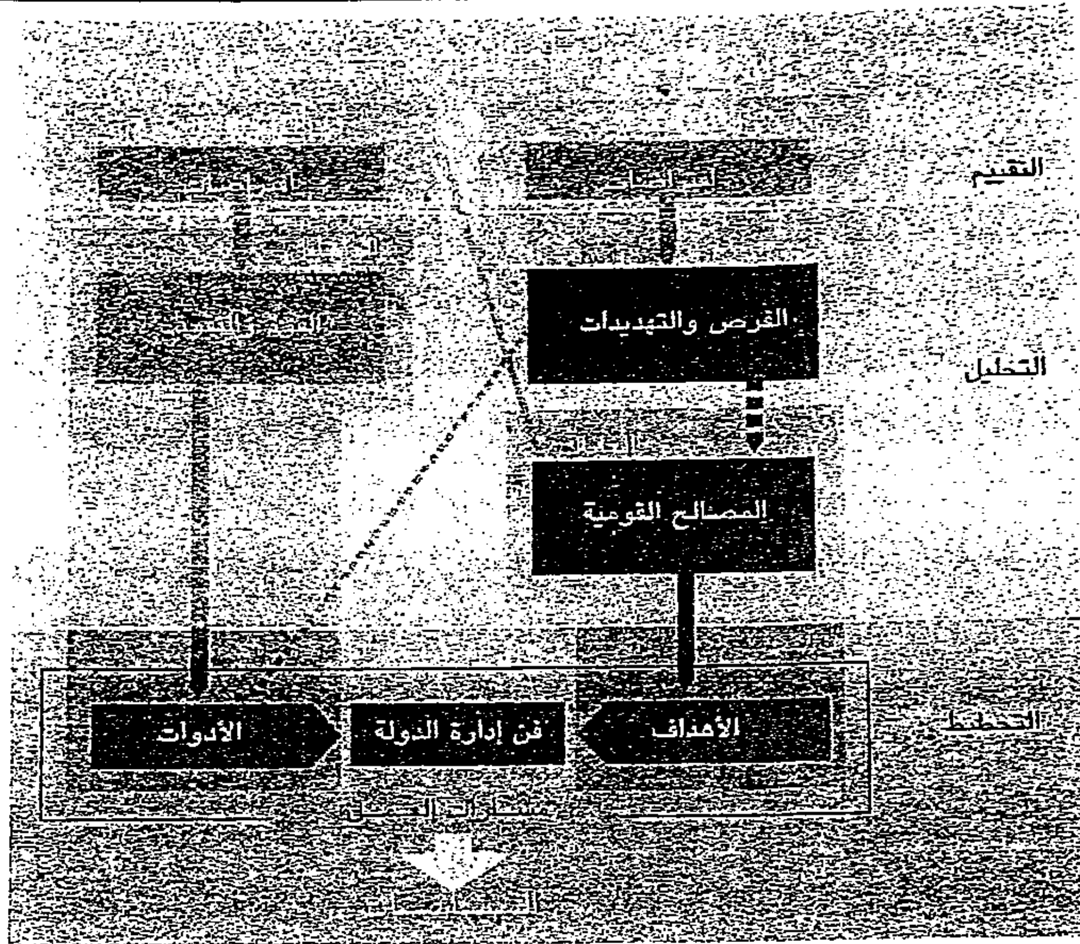
ونبدأ أولاً بالإشارة إلى أن وضع مثل هذه الخطط هو الجزء الأكثر صعوبة، بل والأكثر أهمية في استراتيجية الشؤون الخارجية، ولا سيما أنها النقطة التي عندها يتوجب إدراك حدود الاستراتيجيا وتوضيح تكاليفها وأخطارها، وتحديد أولوياتها. غير أن محاولة تحقيق أهداف المرء المختارة، وإنجاز ذلك بطرق معينة ستكون له آثاره على أية جهود أخرى تبذل لإنجاز الأهداف الأخرى. لهذا ينبغي موازنة هذه النتائج وكذلك ينبغي إدراك تلك الروابط بين عناصر الاستراتيجيا وترتيبها على نحو مثالي وبأسلوب يجعل المنتج الاستراتيجي أكبر من مجموع أجزائه. ووضع الأهداف، من جهة أخرى، هو النقطة التي عندها تلتقي كل الأشياء، وحيث الاستراتيجية تحقق الترابط المنطقي أو تفشل في أن تكون استراتيجية أصلاً. وليس في ذلك ما يدعو



الشكل (7 ـ 1): الغايات والوسائل

للدهشة، فعملنا هذا هو النقطة التي عندها يحقق التحدي الفكري والعملي بكليته غايته.

سوف يكون التركيز في بحثنا في هذا الفصل والفصل الذي يليه على مستوى "الخطة" في نموذج استراتيجية الشؤون الخارجية (انظر الشكل 7 ـ 2). "فالأهداف" موجودة في الجانب المخصص "للغايات" لأنها هي أهداف الاستراتيجيا والأغراض التي تتوجه إليها. وهي موضوعة تحت مستوى "الفرص والتهديدات" و"المصالح القومية". والسبب في ذلك أن "الأهداف" تخدم المصالح إما من خلال حمايتها من التهديدات، أو من خلال الإفادة من الفرص بغية دفعها للأمام. و"الأهداف" في الوقت نفسه قد وضعت إلى جوار "فن إدارة



الشكل (7 ـ 2): مستوى الخطة

البلاد" و"الأدوات"، ذلك أن الاستراتيجيات تقتضي الجمع بين الغايات والوسائل وطرق الفعل، أي وضع الأهداف واختيار الأدوات التي بها يتطلب الأمر متابعة السعي إلى تحقيقها، وكذلك التوصيفات الخاصة بكيفية استخدام هذه الأدوات. وينتج عن تلك القرارات "مسارات العمل" المقترحة أو رزمة أدوات الأهداف التي تشكل الخطط المحددة لاستراتيجية الشؤون الخارجية[1].

(1) قبل نحو أربعين عاماً أطلق كلاوس كنور (Klaus Knorr) تسمية "رزمات القوة" على الضغوط العسكرية والتأثير غير القسري، مؤكداً أهمية المهارة التي بها توضع تصميماتها.
On the Uses of Military Power in the Nuclear Age (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966), pp. 167 - 168.

محاولات التأثير والآثار والنجاح

قبل أن يضع خبراء الاستراتيجيا الأهداف ويختاروا الأدوات التي بها يتابعون العمل لتحقيق هذه الأهداف، ينبغي أن يدركوا جيداً ما الذي يحدث حقاً عندما يحاول قادة دولة معينة أو كيان ليس بالدولة أن يؤثر في قادة آخرين؛ فالاستراتيجيات جميعاً هي من حيث الأساس جهود يبذلها لاعب يكون البادئ (ب) وتكون موجهة نحو لاعب أو موقف مستهدف (هـ). وغالباً ما يصف أساتذة العلوم السياسية الاستراتيجيات بأنها "محاولات للتأثير"، أي محاولات من (ب) لجعل (هـ) يفعل ما لا يريد أن يفعل[2]. وحيث إن (هـ) في معظم الأحوال لديه خيار بخصوص طريقة رد الفعل على محاولات (ب) للتأثير فيه، فإن هكذا محاولات في جوهرها هي بخصوص تغيير التكاليف والمنافع المدركة للبدائل التي يواجهها (هـ) وذلك باختياره أن يتنازل ويذعن لمطالب (ب)[3].

وكما يفهم ضمناً من مخطط (ب ← هـ) يوجد ما لا يقل عن ثلاثة عناصر لأي محاولة للتأثير (انظر الشكل 7 ـ 3). أول هذه العناصر له صلة بالقوة عند (ب) وعلى وجه الخصوص لما ينبغي فعله لوضع الأداة أو الأدوات المستخدمة في حالة حركة. وهنا يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يعرفوا أكبر قدر ممكن عن نقاط القوة ونقاط الضعف الأساسية لمختلف الأدوات (وهذا هو موضوع الفصل السادس)، وكذلك أيّ الأدوات متاحة

(2) تعتبر هذه الصيغة بالطبع التعريف المقبول عموماً للقوة عند أساتذة العلوم السياسية؛ فمعظم الناس يعدون القوة خاصية كامنة عند اللاعب، والتأثير أو النفوذ يعبر عن أثر تلك القوة في الهدف المقصود (انظر الفصل الخامس). ولاحظ أيضاً، كما يتضح أثناءه، أن بعض الاستراتيجيات لا تعتمد على تغيير سلوك الدولة ـ الهدف لتحقيق أغراضها.

(3) تلك هي بالطبع العلاقة التبادلية لتحليل التكلفة والمنافع الذي يجب أن يجريها خبراء الاستراتيجيات حين يحسمون أمرهم بخصوص رزم الأهداف/الأدوات التي سوف نتناولها بالبحث في الفصل الثامن.

(ب)	⟵	(هـ)
الدولة البادئة تستخدم قوتها	حلقة الوصل الخاصة بالإرسال والأثر	الدولة الهدف والنجاح
- توافر الأدوات - نقاط القوة ونقاط الضعف	- فن إدارة الحكم: طرق استخدام الأدوات - افتراضات بيئية	- الأهداف والصعوبات الكامنة فيها - إعادة هيكلة خيارات (هـ)

الشكل (7 ـ 3): تحليل مكونات محاولة التأثير

للموقف الذي يواجهونه. أما العنصر الثاني فهو حلقة الإرسال التي تصل بين (ب) و(هـ)، والتي يمثلها السهم في الشكل، وهو اعتبار على جانب كبير من الأهمية، ذلك أن عدداً لا بأس به من العوامل المتداخلة قد تُضعف أو تقوي أثر الأداة في المتلقي. وهنا، تعد طرق استخدام الأدوات والبيئة التي بها تعمل ذات اعتبارات على جانب كبير من الأهمية. وأما العنصر الثالث فهو رد فعل (هـ)، الذي يرمز إلى الدولة الهدف أو اللاعب غير الدولة. وهنا يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يعرف جيداً الخصائص التي يتميز بها القادة والاستجابة المحتملة لهم في كل من أثر الأدوات والأهداف التي يراد تحقيقها. وليس ثمة شك أن الاستراتيجية لكي تحقق نجاحها يجب أن تتضمن هذه العناصر الثلاثة جميعاً: أي توافر الأداة أو الأدوات عند (ب) واستخدامه لها، وحلقة الوصل الخاصة بالإرسال، ورد الفعل المقصود أو الخيار عند (هـ). وكل واحد من هذه العناصر يحتاج لمعالجة مفصلة لاحقاً في هذا الفصل أو الفصل الذي يليه.

ما لا شك فيه أن المخطط البسيط (ب ← هـ) يفترض قدراً لا بأس به من التعقيد الذي يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يفككه إذا أراد أن يفهم جيداً ما الذي سيقوم به. أولاً، مع أن الدولة الهدف التي هي عادة الغاية

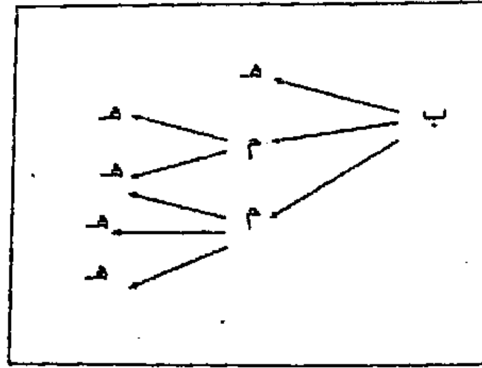
من محاولة التأثير هي أيضاً المتلقي (م) لتأثيرات الأدوات، إلا أن الدول الهدف قد لا تكون دوماً هي الدول المتلقية[4]. وحيث إن القوة قد تكون سيكولوجية أو مادية بطبيعتها، فقد يقوم الاستراتيجيون بأعمال غايتها إظهار التأثيرات على الفريق الثالث أو الفرقاء الآخرين؛[5] فقد قيل، على سبيل المثال، إن قرارات الرئيس جورج دبليو بوش بخصوص غزو أفغانستان عام 2001، وغزو العراق عام 2003، كانت تهدف في جزء منها على أقل تقدير إلى توليد صدمة عند بعض الدول الأخرى لكي تدرك أن دعم الإرهاب لا يفيد[6]؛ وثانياً، وطبقاً لذلك، قد يوجد متلق واحد ولكن أهداف عدة، أو متلقون كثر ودولة هدف واحدة، أو قد يوجد متلقون كثر ودول مستهدفة عدة، ولذلك قد يغدو المخطط البسيط (ب ← هـ) أكثر تعقيداً كما هو ظاهر في الشكل (7 ـ 4) أو ربما مع بعض التعديل عليه. وثالثاً، وكما قد يفهم من خلال التفريق بين المتلقين وبين الدول الهدف، فإن القوة وراء نجاح الأداة قد لا يكون نجاحاً للقوة ذاتها؛ فمثلاً قد تستسلم الدولة الهدف (هـ) لطلب تدعمه عقوبات اقتصادية، إنما ليس بسبب الألم الاقتصادي الذي تسببه العقوبات، بل لأن (هـ) يخشى أن يستخدم (ب) الأدوات العسكرية إذا فشلت الأدوات الاقتصادية في تحقيق غرضها. إذاً، ربما تكون القوة العسكرية عند (ب) وليس أثر الأدوات الاقتصادية هي التي أدت إلى نجاح العقوبات.

ومع ذلك، فإن التوصل إلى إدراك ما إذا كانت أداة ما سوف تنجح يقتضي عادة وضع تقدير للأثر المحتمل، أي الأثر الذي سوف تحدثه الأداة على (م) عبر حلقة الإرسال (←). أما فشل أداة ما في إحداث أثر ما (أو

(4) إذا كان المتلقي والهدف واحداً، فإن بحثنا هذا يستخدم (هـ) للدلالة على اللاعب، وإذا لم يكونا واحداً، فإن (م) تمثل اللاعب الذي عليه يقع الأثر، و(هـ) تمثل اللاعب الذي هو الهدف من محاولة التأثير.

(5) انظر الفصل الرابع للمزيد من المعلومات حول الطبيعة السيكولوجية للقوة.

(6) John Lewis Gaddis, "A Grand Strategy of Transformation," *Foreign Policy* 133 (November / December 2002): 54.



الشكل (7 ـ 4): متلقون عديدون وأهداف عدة

قوة الأثر التي يريدها ب) فقد يكون بسبب إخفاقات في حلقة الإرسال بين (ب) و(م). وعلى سبيل المثال، العقوبات التي يهزمها موردون خارجيون، أو الأسلحة التي لا تصل إلى أهدافها، أو إشارة موجة قصيرة تكون ضعيفة جداً لا يمكن استلامها ـ أو قد يكون لها صلة بانعدام القوة في الأداة ذاتها حين "تصل" إلى الدولة المتلقية ـ مثلاً عقوبات ضيقة جداً لا تقدر على التأثير في اقتصاد حيوي (أو بدائي) على نحو استثنائي، أو سلاح قد يتبين أن له أثراً تدميرياً ضعيفاً جداً، أو رسالة دبلوماسية عامة تكون غير مقنعة لدى من يتلقاها. ومهما كان نوع الفشل فقد تكون له صلة بالطرائق التي بها تستخدم الأداة أو الأدوات ـ أي الأسلوب المستخدم في إدارة شؤون البلاد ـ أو البيئة الاستراتيجية التي فيها تستخدم، والتي قد تقلل أثرها المباشر أو قد تقدم للمتلقي (م) العون للتأقلم مع آثارها.

وحتى لو تسببت أداة ما في حصول ألم حقيقي أو قدمت منافع حقيقية، يتعين على صناع القرار ألا يخلطوا بين ذاك الأثر ونجاحه في تحقيق أهدافه[7]. وقد تكون المساعدات الخارجية قوية الفاعلية في بناء سد

(7) يقول دافيد بالدوين، إن النجاح يجب أن يقيّم وفق خمسة أبعاد، هي تحقيق الأهداف؛ التكلفة على المستخدم وعلى الهدف؛ والمصالح عند المستخدم والهدف. وعلى الرغم من أنني أرى لكل هذه العناصر أهميتها في اختيار الأداة، فإنني أعتقد أنه من المفيد تحليلياً تعريف النجاح تعريفاً بسيطاً وضيقاً مثل تحقيق الهدف. وكما سوف يتبين لاحقاً، فإن التكلفة على مستخدم الأداة

ما أو رفع وتيرة الإنتاجية الزراعية على سبيل المثال، ولكن وكما نوهنا آنفاً فإنه كلما ابتعد الهدف الحقيقي عن الأهداف الأساسية والمباشرة ازداد الوهم في النجاح[8]. وقد تسبب العقوبات الاقتصادية آلاماً حادة لدى شعب البلد المتلقي، فتسبب سوء التغذية على نطاق واسع أو حتى هلاكاً ودماراً لاقتصاد البلد (كما حصل في هاييتي بمطلع التسعينيات)، لكنها مع ذلك لا تزيح قادة الدولة عن مناصبهم[9]. وقد تحقق الجيوش انتصارات رائعة على أرض المعركة، ومع ذلك لا تترك في أثرها إلا الدمار والفوضى. والنجاح يقتضي تغييراً محدداً من جانب الحكومة المستهدفة، وقراراً يتخذه الناس عموماً كرد فعل على جميع المغريات والضغوط التي يواجهونها بما في ذلك ومن دون حصر، تلك التي أحدثتها الأدوات التي يستخدمها (ب). ونتيجة لذلك، ومثلما لا يقول استخدام بلد ما لأداة ما شيئاً مؤكداً بخصوص أثرها على دولة أخرى، فكذلك لا يتحدث أثر هذه الأداة في المتلقي مهما كان شديداً عن قدرة الحكومة البادئة في تحقيق غايتها لدى الدولة الهدف بخصوص محاولة التأثير.

طيف الاستراتيجيات النوعية

عندما يضع الاستراتيجيون الأهداف والأدوات معاً، فإنهم بلا شك يختارون من بين أربع مقاربات عريضة، أو أربع استراتيجيات نوعية. وهذه

يجب أن تعتبر دوماً العنصر الرئيسي لجدوى الهدف والرغبة فيه، إنما فرص التكلفة على الدولة المستهدفة يجب أن يعتبر جزءاً من النجاح إذا كان ذلك جزءاً من هدف صانع السياسة فحسب.
David A. Baldwin, 'The Sanctions Debate and the Logic of Choice,' *International Security* 24 (Winter 1999 / 2000): 89 - 92.

(8) انظر الفصل الرابع، الجزء الخاص بالمساعدات الخارجية.

(9) Douglas Farah, "Rural Haitians Reeling: Impact of Embargo Has Yet to Trickle Up." *Washington Post* (November 27, 1993) A1, A23. وهذه ليست إلا واحدة من المقالات التي نشرت بين عامي 1993 و1994، والتي تتحدث عن الآثار المهلكة للخطر على الفرد الهاييتي الواحد ولم يكن لها أي تأثير على الطغمة الحاكمة بقيادة راؤول سيدارس.

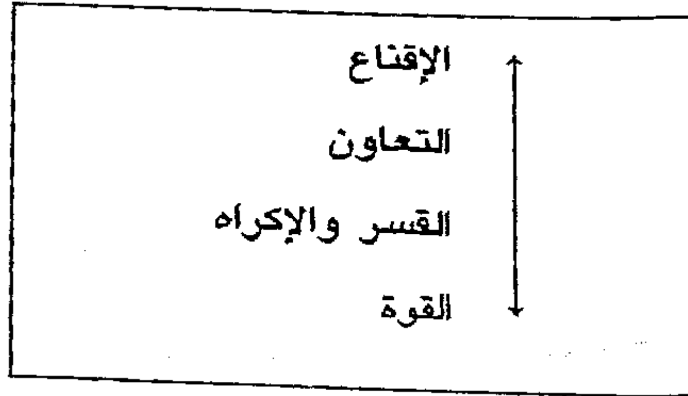
الاستراتيجيات بطبيعتها تشكل طيفاً يبدأ بمحاولات التأثير التي تعتمد على تقديم الحجج وحدها في أحد طرفيه وحتى الأفعال في الطرف الآخر التي تفرض انتزاع القرار بقوة من أيدي الدولة الهدف (هـ) بخصوص كيفية الرد على الدولة البادئة (ب) (انظر الشكل 7 ـ 5)[10]. وهكذا نجد في أحد طرفي الطيف: الإقناع، أي مخاطبة عقل وقلب الحكومة الهدف بقصد جعلها تفهم "لماذا تعد مطالبك مهمة جداً لك ولماذا أنت تعتقد أن مطالبها مبالغ فيها"[11]. في هذا السياق تعد قوة الحجة هي الأداة الوحيدة التي بيد رجل السياسة، أي "التقطير قطرة قطرة في أذهان منافسيك تلك الأسباب والحجج التي تريدهم أن يتبنوها"، والنجاح هنا يأتي من الجهد المبذول لتحديد المصالح المشتركة الكبرى، وفي سبيل مساعدة الحكومة الأخرى على رؤية القضية من منظور جديد ومختلف[12]. وقد يتضمن الإقناع نقل معلومات صادقة أو غير صادقة، لكنه لا يعمل إلا على تغيير نظرة الدولة الهدف للبدائل المتاحة، وليس البدائل ذاتها[13].

(10) الفكرة العامة للطيف اقتبست من أعمال ألكسندر جورج حول الدبلوماسية القسرية والمساومة الدبلوماسية، وبحوث هولستي حول كيفية ممارسة التأثير International Politics, 6th ed. (New York: Prentiss - Hall, 1993), pp. 125 - 126. وأيضاً من أعمال وولتر باروس وفنسنت كيرن بعنوان Walter L. Barrows and Vincent D. Kern, "Superpower Statecraft in the Third World," *Harvard International Review* 8 (January - February, 1986): 7. يقدم هولستي نموذجاً من ستة أطياف حول كيفية ممارسة التأثير هي: الإقناع، وعرض تقديم المكافآت، ومنح المكافآت والتهديد بالعقاب وفرض العقاب غير العنيف والقوة. ويجمع نموذجه هذا الاستراتيجيات النوعية التي أتحدث عنها مع الطرائق التي أناقشها في ما يلي تحت عنوان فن إدارة الحكم، أو المحتمل/الشرطي مقابل الاستخدام الفعلي/الفوري للأدوات.

(11) Gordon Craig and Alexander George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time* (New York: Oxford University Press, 1983), p. 163.

(12) "وبهذه الوسيلة سوف ينتشر تأثيرك على نحو تدريجي في عقولهم من دون أن يدروا تقريباً." هذا ما قاله de Callieres, *On the Manner of Negotiating with Princes* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1963): pp. 121 - 122. وانظر الفصل السادس ـ الجزء الخاص بـ "الأدوات السياسية: التفاوض".

(13) اقتبست هذه الصيغة بتصرف عن Robert A. Dahl في كتابه بعنوان: *Modern Political Analysis*, 3rd ed., (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall, Inc. 1976), Chs 2-3. يميز دال بين ثلاث "وسائل" للتأثير كما يقول وهي الرقابة المدربة؛ الإقناع



الشكل رقم (7 ـ 5): طيف الاستراتيجيات النوعية

إلى جانب ذلك، على هذا الطيف يوجد نوعان من المساومة تضاف فيهما محفزات إيجابية وسلبية إلى ذاك الإقناع البحت، ومن خلال هذه المساومة تتغير البدائل عند الدولة الهدف (هـ) أو على أقل تقدير تكاليفها ومنافعها[14]. وعليه فإن المرحلة الثانية في هذا الطيف هي مرحلة المساومة التعاونية أو الاختيار المشترك أو الجهود الإقناعية التي تستخدم الحوافز الإيجابية مثل عرض تقديم المساعدات، وتقديم الضمانات الأمنية أو رفع العقوبات أو منح الامتيازات بخصوص قضايا أخرى. وفي هذا السياق نشير إلى أن إدارة الرئيس كلينتون أطلقت على استخدامها لهذه الاستراتيجية النوعية تسمية "الانخراط" التي تعرف بشكل تقريبي بأنها استخدام الحوافز الاقتصادية أو السياسية أو الثقافية إما بهدف التأثير في البلدان المشكلة لتغير سلوكها، أو لتمتين العلاقات مع الدول غير الحليفة[15]. أما الاستراتيجية

(إما العقلاني أو الاستغلالي)؛ أو التحفيز (باستخدام المكافآت أو احتمالات العقوبات الشديدة، والأخيرة هذه يدعوها "القوة" وتتضمن القسر والإكراه كمجموعة فرعية لها). والإقناع عند دال يتضمن نقل معلومات حول البدائل، في حين يتضمن التحفيز تغيير البدائل ذاتها، حيث يكون القسر والإكراه في الظاهر تغييراً بأن البدائل جميعاً غير مرضية أو ربما مسببة للضرر للدولة الهدف (هـ) وعلى أية حال فإن التمييز الأساسي بين الإقناع البحت والتحفيز الإيجابي والقسر السلبي معروف جيداً.

(14) Craig and George, *Force and Statecraft*, p. 163. يحاول المؤلفان هنا التمييز بين الإقناع والمساومة من خلال مفاوضات محددة طبقتها انا في هذا المجال على فن إدارة شؤون البلاد كافة.

(15) للاطلاع على بحث موجز لهذا الأسلوب انظر:

النوعية الثالثة فهي المساومة بمحفزات سالبة أو القسر والإكراه، حيث يمكن استخدام تطبيق العقوبات أو التهديد بتطبيقها أو قطع المساعدات أو استخدام الأدوات على نحو سري مستتر أو حتى استخدام القوة العسكرية[16]. والجدير بالذكر أن ثمة أنواعاً عديدة لاستراتيجيات القسر والإكراه بما في ذلك الاحتواء والرفض والردع والإلزام.

والقسر أو الإكراه، مثل التعاون لا يزال في غالبيته محاولة للتأثير، وهذه خاصية تجعله يختلف عن القوة في الطرف الأبعد للطيف. القوة عادة ذات طبيعة عسكرية، إنما يمكن أن تكون أحياناً ذات طبيعة اقتصادية، وهي استراتيجية لا تتوقع ولا تعتمد على قرارات تتخذها الدولة الهدف لها. ولا توجد هنا محاولة للتأثير، أي أن رجل السياسة قد تخلى مؤقتاً عن كل محاولة للإقناع أو المساومة وذلك بفرض التغيير المباشر في الظروف. والتمييز في هذا المجال بين القسر أو الإكراه وبين القوة، يشبه إلى حد كبير ذلك التمييز الذي وضعه توماس شيلينغ بين القوة على الإيذاء من حيث كونها جزءاً من عملية المساومة، وبين ما دعاه القوة الغاشمة، أي القوة على المصادرة والحجز[17]. وهذه الوقفة الأخيرة في الطيف يمكن وصف انتمائها للمجال العسكري أكثر من انتمائها لاستراتيجية الشؤون الخارجية، ولذلك سيكون الاهتمام في هذا الشأن قليلاً جداً.

Richard N. Haass and Meghan L. O'Sullivan, *Engaging Problem Countries*, Policy Brief # 61 (Washington, DC: Brookings Institution, 2000).

(16) استخدام "القسر والإكراه" في هذا السياق يشبه إلى حد كبير ـ على الرغم من كونه أكثر اتساعاً ـ "دبلوماسية القسر" كما استخدمها غريغ وجورج في كتابهما *Force and Statecraft*، *p. 189*، ولا سيما أن دبلوماسية القسر والإكراه عندهما تركز على الاستخدام المحدود للقوة العسكرية، وهي تختلف عن "العمل الحربي" المباشر أو "القسر البحت". بالمقابل، فإن القسر كما يستخدم في هذا السياق قد يتولد عن أية أداة من أدوات قوة الدولة طالما أنها تستخدم بمثابة جهد في سبيل الإقناع. لهذا فإن "القسر البحت" عند جورج وغريغ تسمى "القوة" في هذا الطيف الذي وضعته أعلاه.

(17) الفصل الأول بعنوان 'The Diplomacy of Violence' من كتاب *Arms and Influence* (New Haven; CT: Yale University Press, 1966), pp. 1 - 34.

لذلك فإن أي قرار يتخذ بخصوص أين ينبغي وضع محاولة معينة للتأثير في إطار ذلك الطيف الخاص بالاستراتيجيات النوعية، هو قرار ليس بالسهل وكذلك تبعات تلك المحاولة. والسؤال الصعب أيضاً هو بموجب أية شروط يحتمل أن تستجيب الحكومات أو اللاعبون من غير الدول للحوافز أو المصالحة أو الانضمام أو التعاون؟ وحتى من ناحية أخرى ينبغي على الاستراتيجيين أن يستخدموا الضغط والتخويف والإقصاء والاستبعاد، وهل ينبغي للاستراتيجيين الذين يفكرون باستخدام الأدوات الاقتصادية أن يفضلوا استخدام الأوكسجين أم الاختناق؟[18] لقد كان طلبة الدبلوماسية الأمريكية وعلى مدى عقود من السنين على خلاف في الرأي إزاء ما إذا كان استمرار سياسة عزل كوبا، على سبيل المثال، هو الطريقة الأفضل لإضعاف نظام فيدل كاسترو، أم أن تلك السياسة هي التي دفعته للارتماء في أحضان الاتحاد السوفياتي؟ لقد اتخذت هذه القضية مزيداً من البروز والاهتمام منذ انتهاء الدعم السوفياتي لكوبا حيث كانت بعض الجماعات تنادي بعقوبات أشد بغية استغلال المصاعب الاقتصادية المتزايدة في الجزيرة، بينما كانت جماعات أخرى تطالب بزيادة التبادل مع الغرب وذلك لتتمكن الأفكار الديمقراطية من قلب النظام من الداخل[19]. وكان أشد صعوبة من ذلك تلك الحالات التي تكون فيها الدولة الهدف منقسمة إلى قسمين، قسم يؤيد وقسم يعادي المصالح الأمريكية. فمثلاً، كانت إدارة الحكم في أمريكا تتبدل دورياً إزاء الصين من موقف تعاوني إلى موقف قسري، وكان على الاستراتيجية الأمريكية بعد أحداث 9/11، أن تحسم أمرها حول ما إذا كانت أفضل الطرق للتعامل مع الدول التي بطريقة ما تعارض وبطريقة أخرى تدعم الإرهابيين ـ

(18) See Franklin L. Levin, "Asphyxiation or Oxygen? The Sanctions Dilemma," *Foreign Policy* 104 (Fall 1996): 139 - 154.

(19) For example. See Peter Slevin, "Pursuing or Opening to Cuba," *Washington Post* (March 9, 2002): A5.

مثل باكستان وسوريا وحتى بعض دول الخليج - تكون من خلال القسر والإكراه أم التعاون والخيار المشترك.

إذا نظرنا نظرة مجردة تبدو استراتيجيات التعاون والخيار المشترك تتضمن عدداً من الفوائد تفوق فوائد القسر والإكراه؛[20] فالإكراه أولاً وأخيراً ينزع إلى توليد مقاومة عند صناع القرار في الدولة المستهدفة، وجعلهم في حالة توتر يمكن أن يكون له أثره في عملية صنعهم للقرار العقلاني، كما ينزع إلى توتير العلاقات بين الدولتين في مواضع أخرى قد يكون التعاون فيها ممكناً. وقد يولّد في أذهان الرأي العام في الدولة الهدف، مشاعر عدائية نحو الدولة التي تمارس القسر والإكراه، وقد يخلق تأثيراً يمكن توصيفه بالالتفاف حول العلم دعماً لقادتهم حتى لو كان هؤلاء القادة في عيون العامة استبداديين وحكاماً ديكتاتوريين. غير أن تقديم الحوافز، من جهة أخرى، قد يعطي نتائج عكسية، قد تولّد مشاعر الأمل والطمأنينة والجاذبية. أضف إلى ذلك، أنه من المحتمل أن يميل كل نوع من العمل نحو توليد أعمال مماثلة، لذلك فقد يكون من شأن التهديدات والعقاب أن تقوض الاستقرار العام في النظام الدولي، بينما قد يكون من شأن الوعود والمكافآت تعزيز هذا الاستقرار. ثم إن أفعال الخيار المشترك والعلاقات التعاونية التي تدعمها هذه الأعمال، قد تعرّض للانكشاف أفعال الجانب الآخر وبشكل تلقائي تساعد في التحقق من الاتفاقيات، بينما قد تزيد الأعمال القسرية من أهمية الخداع. وأخيراً لا بد من القول إن استراتيجيات التعاون قد تؤمّن بسهولة الدعم الشعبي داخل الدولة البادئة (ب) ولا سيما أنها لا تحمل شيئاً من أخطار التحركات القسرية.

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه الفوائد، غالباً ما يبدو القسر مهيمناً في العلاقات الدولية. ولعل بعض تفسير ذلك قد يكون أن الحوافز تبدو إضافة

(20) في الفقرتين التاليتين سيتم الاعتماد كثيراً على David A. Baldwin في كتابه: *Paradoxes of Power* (New York: Basil Blackwill Inc., 1989) pp. 58 - 81 وبخاصة الفصل الرابع منه بعنوان "The Power of Positive Sanctions."

مباشرة إلى النفقات (مثلاً، أموال على شكل مساعدات خارجية أو امتيازات تجارية) وقد لا تتضمنها التحركات السالبة، ولا سيما أن الكثير من أدوات الدبلوماسية القسرية يجب الاحتفاظ بها لأغراض دفاعية[21]. وعلاوة على ذلك، فقد تستخدم الدول القوية (التي تهيئ الظروف بصورة تفتقر إلى التناسب وكذلك قانون العلاقات الدولية) التهديدات استخداماً أكثر، وبخاصة أنها تتوقع النجاح إذا أخذنا بنظر الاعتبار قوتها النسبية - والتهديدات التي تحقق النجاح، بعكس الوعود التي لا تنجح، لا تتطلب متابعة مكلفة. ولعل السبب الآخر لغلبة القسر والإكراه قد يكون الطبيعة الإنسانية التي تميل نحو اتخاذ رد فعل تجاه الأخطار من خلال التصلب والرد بالتهديد. وهي تحركات تبدو أكثر ذكورية أو أكثر قوة من عرض المكافآت للسلوك الحسن. وبالنظر إلى طبيعة الفوضى السائدة في النظام الدولي، تخشى الدول عادة أن تبدو ضعيفة في نظر الآخرين كيلا يستغلها أحد.

والأكثر من ذلك أن استراتيجيات الخيارات المشتركة هذه صعب ترتيبها؛ فهي نوع من عمليات التعامل وتبادل الصفقات حيث المنفعة تعرض من طرف الدولة البادئة مقابل تنازل معين تطلبه من الدولة الهدف. وإن لم يكن التحفيز والتنازل غير قابل للتبادل في وقت واحد فقد ترفض الدولة الهدف تقديم التنازل أولاً مخافة ألا تفي الدولة البادئة بوعدها وتقدم المنفعة، أو قد ترفض الدولة البادئة تقديم الحافز أولاً مخافة أن تأخذ الدولة الهدف المنفعة وتضعها في الجيب ثم لا تفعل شيئاً[22]. أضف إلى ذلك أنه من

(21) غير أن هذا العامل تعوضه إلى حد ما حقيقة أن الاستخدام الفعلي للأدوات السالبة قد يكون أكثر تكلفة من مجرد الحفاظ عليها، وهذا بالتأكيد ينطبق على القوة العسكرية في حين قد ترتد تكاليف القسر والإكراه الاقتصادي في عالم يتزايد فيه الاعتماد المتبادل بين الدول في حركة ارتجاعية تشبه آلة الـ بوميرانغ التي ترتد إلى من أطلقها.

(22) إن وضع تسلسل للمشاكل من هذا النوع قد أفسد المحادثات السداسية مع كوريا الشمالية عامي 2005 ـ 2006. يقول رئيس الوفد المفاوض الأمريكي كريستوفر هيل إن كوريا الديمقراطية الشعبية "لم ترغب منذ البداية أن تكون التزاماتها كلها محملة في المقدمة بينما التزاماتنا نحن محملة في الخلف. يتعين علينا "أن نجد حلاً لتسلسل المشكلة".

العسير جداً على الدولة البادئة (ب) أن تحقق التوقيت والتوازن بين الجزرة التي تقدمها والحصول على التنازلات الملائمة في حينها من الدولة الهدف (هـ)، "لا أحد منهما يعرض القليل جداً وبوقت متأخر جداً أو من أجل الكثير جداً بالمقابل، ولا يعرض الكثير جداً وبوقت مبكر جداً ومن أجل القليل جداً بالمقابل"[23]. والمحاولات المبذولة في سبيل الخيارات المشتركة، قد تعطي الدولة الهدف أيضاً نوعاً من القوة التي لا يمكن لاستراتيجيات القسر والإكراه أن تقدمها أو كما قال مكيافيللي: "الرجال يحبون بمحض إرادتهم ولكن يخافون بمحض إرادة الأمير"[24]. فمثلاً، إذا لم يستطع البادئ أن يلحظ بسهولة أن التنازلات المطلوبة قد قدمت، عندئذ قد تدعي الدولة الهدف أنها قد قدمتها لكن عوامل أخرى قد منعت حصول النتائج التي أرادتها الدولة البادئة[25]. وما هو أسوأ من ذلك أن استخدام الحوافز الإيجابية قد يكشف الدولة أمام الابتزاز الذي قد تمارسه الدولة الهدف كما قيل في كثير من الأحيان بخصوص الدبلوماسية الأمريكية مع كوريا الشمالية منذ بدء مفاوضات الإطار المتفق عليه عام 1994. ولعل ما هو بذي أهمية كبرى أن

Peter Baker and Glenn Kessler, "U.S. to Push Koreans on Nuclear Program," Washington Post (October 5, 2005): A20. للمزيد من البحث في تفاصيل توقيت وتسلسل القضايا والمواضيع انظر الخطوة 3 أدناه بعنوان "فن إدارة الحكم".

(23) Bruce W. Jentleson and Christopher A. Whytock, "Who 'Won' Libya?" *International Security* 30 (Winter 2005 / 2006): 52. يتحدث المؤلفان في كتابهما هذا عن الحاجة إلى ما يدعوانه "المعاملة بالمثل"، وهي حلقة الوصل الواضحة في ذهن الدولة الهدف بين التنازلات التي تقدمها والجزرة التي تقدمها الدولة البادئة (ب).

(24) "وأن ... الأمير الحكيم يجب أن يعتمد على ما هو في قوته، وليس على ما هو في قوة الآخرين". Nicolo Machievelli, *The Prince*, trans. by Luigi Ricci, rev. by E.R.P. Vincent (New York: New American Library / Oxford University Press, 1952), p. 91.

(25) لحظ دانيل دريزنر في مقالته بعنوان: "The Trouble with Carrots: Transaction Costs, Conflict Expectations, and Economic Inducements," *Security Studies* 9 (Autumn / Winter 1999/2000): 188 - 218. تلك الدرجة المنخفضة من إمكانية الملاحظة وكذلك المنافع غير المتزامنة. ولذلك فهو يفترض أن الحوافز أكثر احتمالاً للنجاح بين الديمقراطيات وفي إطار المنظمات الدولية، وكلتاهما تسهم في الشفافية وفي تقييد نزوات القادة وتقدم (في الحالة الأخيرة) منبراً يمكن من خلاله جعل المنفعة والتنازل شفافان وفشل التعامل عرضة للعقاب.

اختيار استعمال الأدوات بصورة تعاونية أم بصورة قسرية في محاولة للتأثير بنوايا دولة أخرى، له أيضاً تأثير على قدراتها لا يستطيع رجل السياسة أن يتجاهله؛[26] فالحوافز المعروضة لغاية كسب الدولة الأخرى قد تشكل إضافة إلى قدرة الدولة الهدف في التهديد أو العقاب إذا فشلت محاولة التأثير، في حين لا يشكل استخدام الأدوات قسرياً أية إضافة إلى قدراتها، بل من المؤكد أنه سيخفضها.

تعني هذه الاعتبارات ضمناً أن الاختيار بين الديلوماسية القسرية وديلوماسية التعاون، يجب أن يكون خياراً من منطلق إما/أو. وحيث إن أدوات من مختلف الأنواع تستخدم غالباً معاً، فإنه قد يفيد مزج استراتيجيتين نوعيتين معاً. ويبدو أن فن إدارة البلاد المتبع في أمريكا في فترة ما بعد الحرب الباردة وفي كل من أوروبا والشرق الأقصى تؤكد هذه الإمكانية، ولا سيما أنها قد احتضنت الاحتواء في السياسات التعاونية الأكثر اتساعاً. وهكذا، جرت محاولات لضم روسيا إلى مجموعة الدول الغربية جنباً إلى جنب مع توسيع حلف الناتو، بينما انطلق التعاون الاستراتيجي مع الصين على التوازي مع إجراءات كانت تهدف إلى تقوية العلاقات الأمريكية مع اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان. وفي كلتا الحالتين كانت السياسة القسرية الثانوية تعتبر وقاءً ضد فشل استراتيجية التعاون. غير أن التحركات القسرية في كلتا الحالتين قد خاطرت بمعاداة الدول الهدف فعرّضت للخطر فرص نجاح الاستراتيجيات الأوسع. إن هذه التجربة توضح على أقل تقدير أن مزج استراتيجيات نوعية معاً والأدوات التي تساندها، عمل حساس جداً يقتضي درجة عالية من مهارة فن قيادة البلاد لكيلا تفسد الأدوات الثانوية الأهداف الرئيسية. وهي أيضاً تشير إلى ضرورة التأكد أن الخيار بين المقاربة التعاونية والمقاربة القسرية (أو المزج بينهما)، يتم على أساس واضح لئلا ينتهي المطاف باختيار الوسائل واستخدامها إلى غايات تقريرية.

(26) انظر مناقشة هذه الأنواع الثلاثة من الأهداف تحت الخطوة الرابعة أدناه.

ولكن ماذا بشأن الاستخدام المتسلسل لهاتين الاستراتيجيتين النوعيتين؟ مع أن الفكر الواعي قد يوصي باستخدام الجزرة أولاً والعصا في ما بعد، إلا أن التسلسل المعاكس الذي يقضي بالإيلام أولاً وفي الوقت نفسه التلويح بالوعود بمساعدات بعدما تتحقق المطالب، هو النمط الشائع في فن إدارة الحكم في أمريكا حين تسعى إلى تغيير الأنظمة. والواقع أن من المتوقع أن يسبق القسر والإكراه سياسة التعاون مع الدول التي تعتبر عدوة، ذلك أن الدول البادئة بحاجة أولاً لإظهار قسوتها وتشددها (حيث تخشى من رد فعل معين إذا بدت ضعيفة في نظر الآخر)، بقصد إضعاف الأعداء المحتملين وتغيير حسابات التكلفة والمنفعة عند الخصم، وعندئذ فقط تستطيع أن تجازف بتقوية العدو من خلال التحفيز والترغيب، وفقط إذا كانت الحرب أو حالة الجمود غير مقبولتين. ولكن القسر والإكراه عادة يأتي بعد التعاون مع الحلفاء، ولعل السبب في ذلك أن الحلفاء عادة هم الذين يتلقون الحوافز التي تعطي الدول البادئة الرافعة التي لا تملكها مع الأعداء(27).

ولكن، ثمة بعد أساسي آخر للاستراتيجية يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار، إلى جانب تلك الطبيعة القسرية أو التعاونية أو الإقناعية، وهو بعد يحدد بصورة أساسية العلاقة بين (ب) و(هـ)، وتحديداً العلاقة الهجومية مقابل العلاقة الدفاعية؛ ففي الاستراتيجية العسكرية يبدو التمييز بينهما واضحاً، أي الاستراتيجية الهجومية تتخذ زمام المبادرة في الهجوم على العدو، بينما تنتظر الاستراتيجية الدفاعية هجوماً وتعد العدة لرده(28). يقول كلاوسفيتز إن

(27) Drezner, "The Trouble with Carrots," pp. 188 - 218
يقول روبرت آرت إن الحوافز الإيجابية تزيد من احتمالات النجاح في الدبلوماسية القسرية إنما إذا قدمت فقط بعد التهديد أو الاستخدام الفعلي للقوة المحدودة أو القوة التمثيلية (من الفصل التاسع بعنوان: Coercive Diplomacy: What Do We Know? من كتاب: Robert J. Art and Patrick M. Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 2003), pp. 388 - 389.

(28) "ما هو مفهوم الدفاع؟ تفادي الضربة. ما هي صفته المميزة؟ انتظار الضربة. هذه هي الميزة ... التي بها يمكن تمييز الدفاع عن الهجوم في الحروب".

الدفاع هو أقوى أنواع الحروب لأنه لا يحتاج لتحريك القوات عبر المسافات البعيدة ويستفيد من الخطوط الداخلية للتموين[29]. "أما في الحرب"، كما يقول أستاذ العلوم السياسية جاك سنايدر "فالجانب الأضعف هو الذي يبقى عادة في موقف دفاعي، والسبب في ذلك أن الدفاع عن أرض الوطن أسهل عادة من مهاجمة معاقل الجانب الآخر". والأكثر من ذلك أن "الجانب الذي يدافع عن وطنه وبقاء نظامه يهتم عادة بالمصالح الناشئة عن الصراع أكثر من اهتمامه بالمهاجم المحتمل"، فيخلق بذلك انعدام التناسق في الدوافع لصالح المدافع[30]. وقد تدخل في اللعبة أيضاً حالة من اللاتوازن في الشرعية، إذا جعل الهجوم معادلاً للعدوان، ولا سيما أن القوة المدافعة تعد في نظر القانون القوة التي تحمي الوضع الراهن الذي يعترف به القانون بينما يحاول المعتدي تغيير هذا الوضع بقوة السلاح.

وإذا حاولنا ترجمة هذه الأفكار من الاستراتيجية العسكرية إلى استراتيجية الشؤون الخارجية، يمكننا أن نقول إن الاستراتيجيات الإقناعية أو التعاونية أو القسرية، هي جميعاً استراتيجيات هجومية بطبيعتها لأنها ذات توجه نحو الأمام وفاعلة تأخذ زمام المبادرة في الإقناع أو فرض الاختيار أو القسر أو الإكراه، بدلاً من انتظار عمل ما تقوم به الدولة الهدف. وعلاوة على ذلك، فإن الاستراتيجية التي تستفيد من الفرص في سبيل تعزيز مصالحها هي دون شك استراتيجية هجومية، بينما يكون لدى الدولة المعرضة للخطر فرصة الاختيار الأساسي بالقيام بعمل هجومي من أجل السعي إلى معرفة

Carl von Clausewitz, *On War*, Michael Howard and Peter Paret, eds. and trans. (Princeton University Press, 1976) p. 357.

(29) "ما الغاية من الدفاع؟ الحفظ والصون. إن الاحتفاظ بالأرض أسهل من أخذها." يقول كلاوسفيتز. ولأن الدفاع أقوى أشكال الحرب فينبغي أن يختاره الجانب الأضعف، ولأن له هدف سلبي فهو يوصي بالتخلي عنه بأقرب فرصة ممكنة من أجل الهدف الإيجابي للهجوم *On War*, p. 357 - 359.

(30) Jack Snyder, "Imperial Temptations," *National Interest* 71 (Spring 2003): 31.

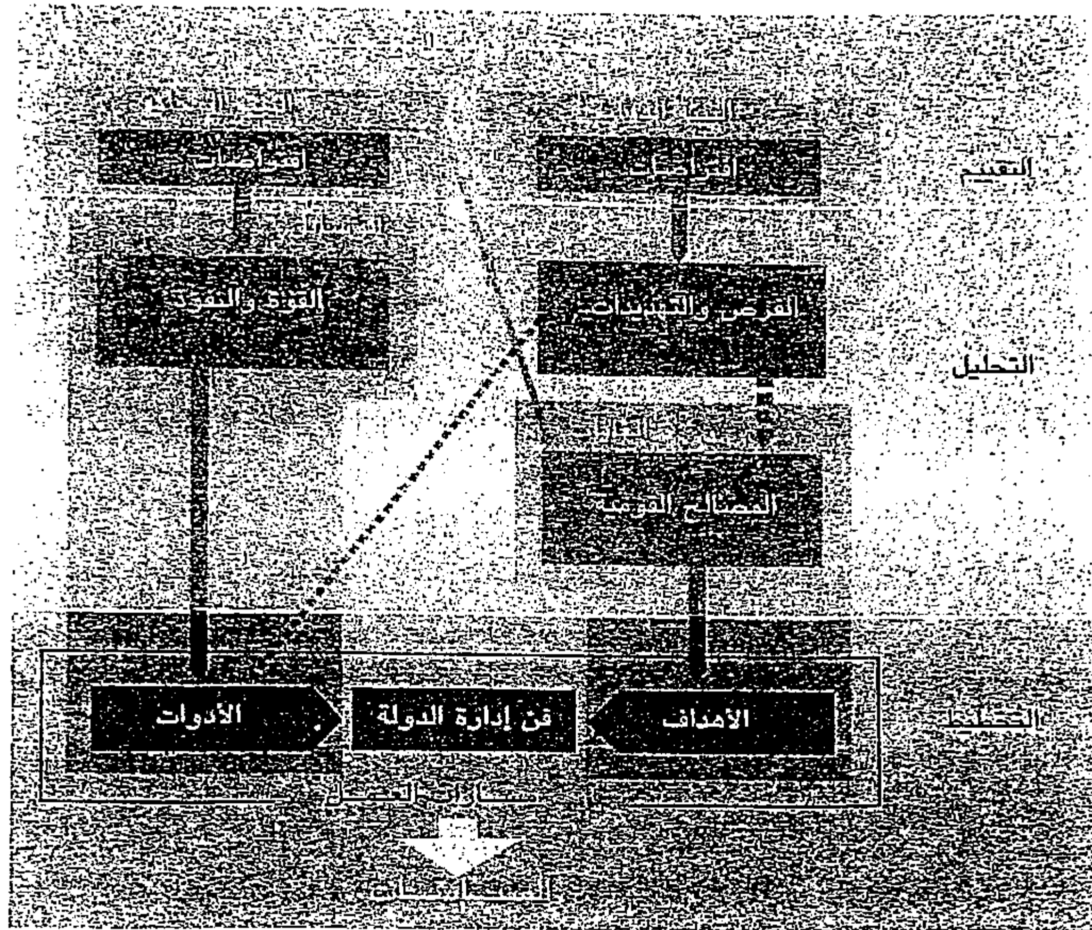
نوايا و/أو قدرات التهديد الذي تواجهه من جهة، أو العمل من موقف دفاعي للإقلال من حالة الضعف لديها من جهة أخرى[31]. وهكذا نجد الاستراتيجيات الهجومية تتضمن عموماً اتصالاً بالأهداف أكثر من الاستراتيجيات الدفاعية. ولكن ما يجدر ذكره في هذا السياق أن الاستراتيجية الدفاعية قد لا تبدو للوهلة الأولى شبيهة بأي محاولة للتأثير، ومع ذلك يجب ألا ننسى أن الدفاع الذي يراه عدو محتمل بأنه ذو قوة وأثر، قد يكون له في الوقت نفسه أثر رادع قوي. ومع أن الهجوم يهدف إلى التغيير في حين يهدف الدفاع إلى الحفاظ على الوضع الراهن، فإنه لا ينبغي إطلاقاً إساءة تفسير ذاك التمييز بينهما كما يحصل في التمييز بين الاستراتيجية الفاعلة والاستراتيجية السالبة. ولا ينبغي أن يفترض أحد أن الاستراتيجية الدفاعية أقل تكلفة وثمناً من الاستراتيجية الهجومية، فهذا كله يعتمد على عدد الأهداف الأضعف الواجب الدفاع عنها، وحجم ومدى ضعف الخصم.

وضع استراتيجية للشؤون الخارجية

بعد إجراء تلك الخيارات الأساسية بين استراتيجيتي الهجوم والدفاع، أو بين الاستراتيجيات النوعية، يستطيع خبراء استراتيجيات الشؤون الخارجية الشروع في إنشاء مسارات العمل. ولكي يفعلوا ذلك يضعون أهدافهم وغاياتهم ويختارون الأدوات اللازمة للعمل من أجل هذه الأهداف ويقررون نوعية إدارة شؤون البلاد التي تستفيد أكبر فائدة من تلك الأدوات (انظر الشكل 7 ـ 6). ووضع صيغة الاستراتيجية عند مستوى التخطيط، يشبه إلى حد بعيد تطبيق المفاهيم على تنوع الفكر الاستراتيجي بكليته بمعنى أنه عمل تسلسلي متتابع ومتكرر[32]. وكما أشرنا إلى ذلك في الفصل الأول،

(31) انظر بحثاً تفصيلياً لهذه الفكرة في الفصل الرابع.

(32) هذه الفكرة التي تعد قاسماً مشتركاً لصنع القرار المنظم موضحة جيداً في:
Lewis G. Irwin, *The Policy Analyst's Handbook* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003), p. 24.



الشكل (7 ـ 6): مستوى التخطيط

يوجد تسلسل رخو الترتيب للمهام التي يتعين على الخبير الاستراتيجي أن يتبعها حين يبدأ عمله هذا، وإنجاز كل واحدة من هذه المهام يجعل الخبير في وضع أفضل لإنجاز باقي المهام وكذلك لتوضيح الافتراضات الأكثر عمقاً والتحليل الذي يستند إليه الإنشاء الاستراتيجي. من أجل ذلك ينبغي النظر إلى الخطوات المتبعة في التخطيط الاستراتيجي على أنها بمثابة طبقات وضعت فوق بعضها البعض، ويتعين على الخبير الاستراتيجي أن ينتقل بينها بملء حريته، فيشحذ على نحو تدريجي افتراضاته وتحليله وخططه، وهو يمضي في عمله.

هذا وقد اعتمدنا في ما تبقى من هذا الفصل وفي الفصل الذي يليه،

نظام الترتيب المؤلف من ثماني خطوات لوضع الاستراتيجية كما يوضح ذلك الشكل (7 ـ 7). يفترض هذا النمط أن الاستراتيجي قد بدأ حقاً العمل الذي وضحناه في الفصول السابقة من هذا الكتاب موضحاً الافتراضات الخاصة بالبيئة الاستراتيجية محلياً ودولياً، ومحللاً المصالح القومية ومحدداً التهديدات والفرص، متفهماً طبيعة القوة والتأثير اللتين لدى الدولة في الموضوع الذي يجري التعاطي بشأنه. وبينما يمضي الخبير في عمله لتحديد الأهداف والغايات، تبرز المصالح أكثر وضوحاً في بؤرة الاهتمام وقد تحتاج لإعادة صياغة. وعندما يجري تحديد الأدوات وطرق استعمالها، يتوضح أحد معاني قوة وتأثير الدولة، وحين يجري تقييم مسارات العمل لمعرفة التكاليف والأخطار والترابط المنطقي لها، تتوطد الافتراضات الخاصة بالبيئة

1. الغايات: ضع قائمة أولية بالأهداف. وتأكد من كونها مطلوبة ومرغوبة في مقابل المصالح.
2. الوسائل: اختر الأدوات المناسبة لتحقيق تلك الأهداف.
3. فن إدارة الحكم: حدد الطرق الواجب اتباعها في استخدام الأدوات، وتأكد من جدواها في مقابل القوة.
4. الأثر: ضع تقديراتك لكيفية تأثير مسارات العمل بالمتلقي أو المتلقين.
5. النجاح: ضع تقديراتك لكيف سيكون رد فعل الدول المستهدفة.
6. التكلفة: قيّم ما إذا كانت الاستراتيجية جديرة بتكلفتها.
7. الأخطار: خذ بنظر الاعتبار أن الأشياء لن تكون كما خططت لها. أعد التأكد من كونها مطلوبة ومرغوبة مقابل التكلفة والأخطار.
8. الترابط المنطقي: تأكد من التوافقية الداخلية والخارجية للغايات والوسائل والطرق، ونسق في ما بينها وحدد أولوياتها.

الشكل (7 ـ 7): الخطوات الواجب اتباعها عند وضع الاستراتيجية

الاستراتيجية العريضة والدعم المحلي للمشروع الاستراتيجي. ويصبح العمل أقل تتابعاً في التسلسل وأكثر تكراراً، وبالتالي يحقق الخبير الاستراتيجي درجة عالية من الثقة بأن جميع القواعد قد جرى التطرق لها، وأن جميع الأسئلة المهمة قد أخذت بنظر الاعتبار، وأن الدولة تستطيع أن تلتزم بقوتها وهيبتها وكنزها، وإن لزم الأمر دمائها وعيناها مفتوحتان جيداً.

خطوات وضع استراتيجية الشؤون الخارجية

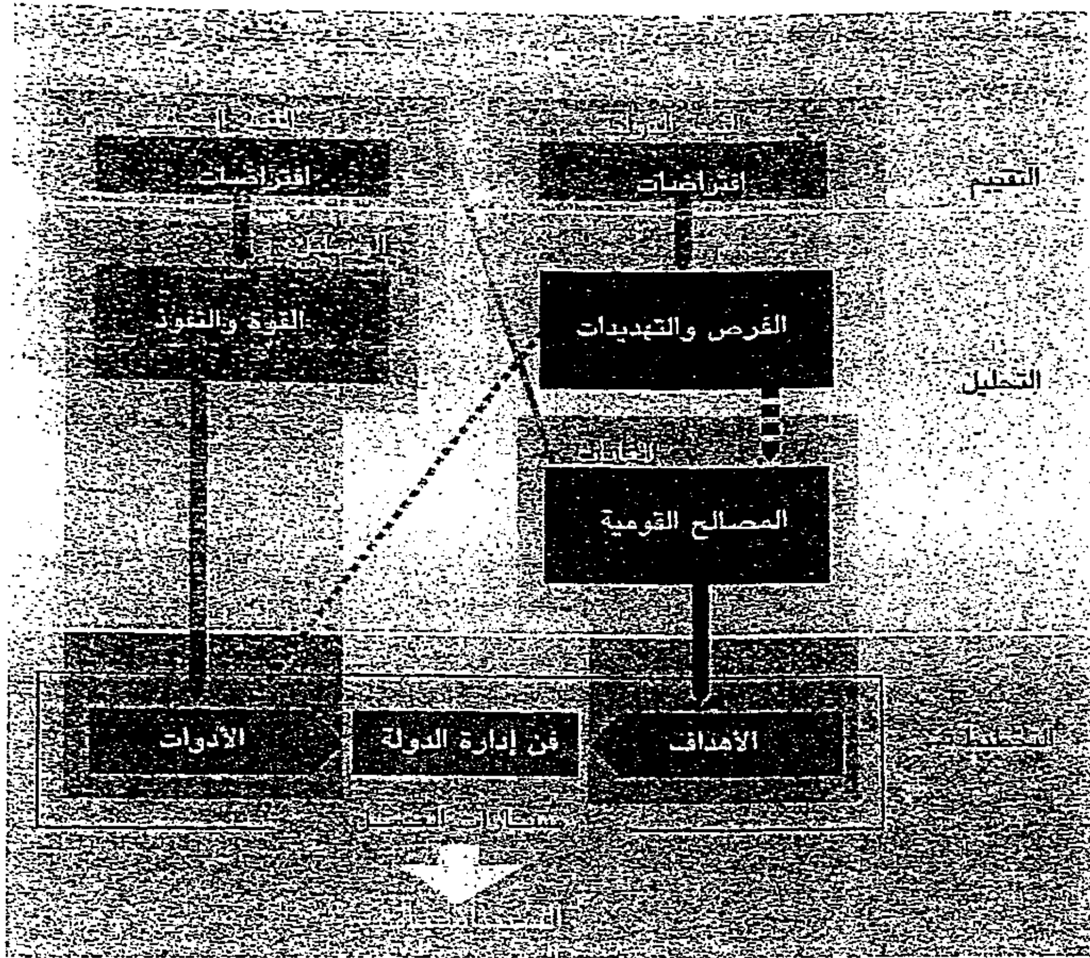
1ـ الغايات: ضع قائمة أولية بالأهداف

من المهم أولاً أن يعرف المرء جيداً ويفهم طبيعة الأهداف أو الغايات ذاتها. ويمكن القول عموماً إن "الهدف هو الحالة المستقبلية للأشياء التي يراها المرء مرغوبة أو مطلوبة وجديرة بالجهد المبذول في سبيل تحقيقها"(33). ولأن الأهداف هي بحد ذاتها بنود عمل وفعل، فإن توصيفها يبدأ عادة بفعل من مثل: تكوّن، أو تطور، وتشجع أو تحمي أو تضمن أو تحافظ، أو ترفض أو تجتنب؛ فهذا يتضمن أمراً بأنه يتعين على الحكومة أن تفعل شيئاً ما وليس مجرد أي شيء قد يبدو جذاباً لفترة وجيزة جداً، وإنما تقوم بأعمال تفيد من الفرص للعمل على تحقيق المصالح أو حمايتها من التهديدات. ومن هنا ينبغي أن تكون الأهداف في استراتيجية سليمة للشؤون الخارجية مرتبطة ارتباطاً واضحاً لا لبس فيه مع المصالح التي حددت بصورة مستقلة ومع التهديدات أو الفرص التي لها صلة بتلك المصالح (انظر الشكل 7 ـ 8).

إذاً، إن المنطق في استراتيجية الشؤون الخارجية، يقضي بوضع تعريف بسيط للأهداف بأنها تلك المجموعة الثانوية من المصالح القومية التي يقرر رجل الدولة أن يحميها أو يعززها. وكما نوهنا في الفصل الرابع فإن هذه العلاقة الوثيقة بين المصالح والأهداف، تقود إلى شيء من الارتباك حيث يبدو من العسير التمييز أيها هدف وأيها مصلحة(34). والحق يقال، إن التمييز بين

(33) A.F.K. Organski, *World Politics*, 2nd ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1968): p. 62.

(34) يذكر أورغانسكي أن القوة والثروة والرفاه الثقافي والسلام، هي الأهداف الرئيسية للدول، بينما



الشكل (7 - 8): ربط الأهداف بالمصالح والتهديدات

هذين النوعين من الغايات الاستراتيجية هو إلى حد ما اعتباطي وكيفي وعائم، ولا يختلف عن تلك الخطوط الفاصلة بين الاستراتيجية العسكرية والعمليات

يقول هولستي إن الأمن والاستقلال والرفاه والهيبة أو الوضعية هي الأغراض التي تسعى الدول كافة إلى الحصول عليها؛ فالثروة أو الرفاه هما بالطبع المصلحة التي اطلقنا عليها اسم الازدهار الاقتصادي، بينما يعد الرفاه الثقافي والاستقلال تحت عنوان مصلحة الحفاظ على القيم، وأما الأمن فهو نفسه الذي نصفه بالأمن الطبيعي، (لكن القوة كما اشرنا آنفاً) هي الوسيلة وليست الغاية، بينما الهيبة تعتبر البعد السيكولوجي للقوة (انظر الفصل الخامس). وهكذا، فإن من بين الأهداف التي عددها هذان المؤلفان يبقى السلم وحده الهدف المشروع والهدف الذي ليس في حقيقته مصلحة بحد ذاته. بل هو هدف يخدم مباشرة المصلحة القومية في الأمن، وفي الوقت عينه يدعم الازدهار وحماية القيم القومية والحفاظ عليها.

Organski, *World Politics*, p. 63; K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 6th ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice - Hall, Inc., 1992), pp. 82 - 109.

المصالح	الأهداف
عامة	محددة
غايات نهائية	بنود عمل
الفاعل في الجملة	الفعل في الجملة
تستند إلى قيم ذاتية التبرير	تخدم المصالح وتبررها المصالح
لا علاقة لها بالقوة	القوة لها أهميتها
لائحة امنيات	ما هو ممكن فعله
لا علاقة لها بالتكلفة	التكلفة حيوية

الشكل (7 - 9): المصالح والأهداف

والتكتيكات. ومع ذلك، فالغايتان متميزتان عن بعضهما البعض، من حيث المفهوم وذلك بطريقة قد تتجاوز تلك النزعة عند الأهداف لتكون أقل عمومية وأكثر تحديداً من المصالح (انظر الشكل 7 ـ 9)؛ فالمصالح صور للواقع وتفسر نحوياً بأنها الفاعل، إنما تلك الطبيعة القابلة للعمل والتنفيذ للأهداف ودورها من حيث إنها أجزاء من خطط ترمي إلى الحفاظ على/أو تحقيق ذلك الواقع، فتقتضي أن تتضمن الأفعال بالمعنى النحوي إلى جانب الفاعل. والأهداف تستمد شرعيتها من خدمتها للمصالح، لكن المصالح بالمقابل تستند إلى القيم وهي ذاتية التبرير. وتستطيع الأهداف، وهي غالباً ما تقوم بذلك، خدمة أكثر من مصلحة واحدة. وينبغي لها أن تصنف في الأولويات بل يتوجب ذلك، في حين يبدو من العسير وضع تصنيف للمصالح في ما عدا أن يكون ذلك بالإشارة إلى التهديدات والفرص التي تؤثر بها. وما هو أكثر أهمية، أن الأهداف لا يمكن تحديدها من دون تفكير دقيق جداً بالقوة التي تحتاجها، علماً أن المصالح يمكن، بل يجب، تحديدها دونما إشارة إلى القوة

اللازمة لحمايتها أو العمل على تنفيذها. إذاً، الأهداف هي ما يمكن فعله في لائحة الأمنيات لمصالح الدولة. وهي ليست كل شيء يريده أو يحتاجه الاستراتيجيون، بل تلك الأشياء التي يمكن السعي إلى الحصول عليها بتكلفة وأخطار معقولين فحسب[35].

وعلى الرغم من أن الأهداف عادة تقع على الطرف الخاص بالغايات في تلك المعادلة الخاصة بالغايات والوسائل، إذاً، تحدث عملية وضع الأهداف عند نقطة التقاطع بين القوة والمصالح، وهذا هو المكان الذي عنده تصبح الاستراتيجيا فن الممكن؛ ففي هذه النقطة يتوجب على الاستراتيجي أن يقرر أي المصالح ينبغي العمل من أجلها وأي تهديدات لتلك المصالح سوف تتم مواجهتها، إذا أخذت في الاعتبار القوة التي بتصرف الدولة[36]. وكما هو شأن معظم العلاقات الاستراتيجية، تعد العلاقة بين الأهداف وإدراك قوة الدولة علاقة ذات تواكل واعتماد متبادل: أي أن كل واحدة منهما تؤثر في الأخرى في الوقت عينه. والأهداف التي تضعها الحكومة في الشؤون الخارجية تقرر احتياجاتها من الموارد، ولا سيما أن الأهداف ذات المعنى المفيد يجب أن تساندها أدوات ضرورية لتحقيقها. ومن جهة أخرى، ليس ثمة معنى مفيد في قيام حكومة ما بوضع أهداف ما لم تكن تؤمن حقاً أن لديها أو أنها سوف تطور القوة التي تلزم لتحقيقها. ونتيجة ذلك،

(35) انظر الفصل الثامن الخطوة 6 والخطوة 7.

(36) اقترح آرنولد وولفرز ثلاث فئات للأهداف، هي الأهداف ذاتية الامتداد، والأهداف ذاتية الحفظ، والأهداف الناكرة للذات. وذلك طبقاً لما إذا كانت الدولة تأخذ بروح التطور كما في بعض البلدان الاشتراكية أو مؤيدة للوضع الراهن، أم ذات قوة تضحي بذاتها. وتصنيف وولفرز هذا يثير الاهتمام ذلك أنه يعكس مقدار القوة أو الطاقة الكامنة وراء الهدف موضوع النقاش، وبذلك تصنع الاتصال الأكثر أهمية بين الأهداف والموارد. أما أورغانسكي، فيجد خاصية مشابهة من خلال التمييز بين الأهداف التنافسية والأهداف المطلقة، فالأولى غير قابلة للتحقق إلا من خلال المقارنة مع الدول الأخرى ولذلك (وكما يقول وولفرز) فهي ذاتية الامتداد وليست ذاتية الحفظ في طبيعتها. Wolfers, 'The Pole of Power and the Pole of Indifference.' *World Politics* 4 (1951): 39-63, reprinted in James N. Rosenau, *International Ploitics* and *Foreign Policy* (New York: Free Press / MacMillan, 1969), pp. 177 - 178.

فإن توافر الموارد قد يؤثر في - أو حتى يقرر - خيار دولة ما للأهداف السياسية الدولية. وليست مطالب الحكومة للموارد هي وحدها التي يصيبها التعديل لتطابق الأهداف، بل إن الأهداف في الغالب تعدل أيضاً لتتطابق مع الموارد المتاحة للحكومات[37].

إن القانون الأول الناظم لتلك العلاقة المنطقية بين الغايات والوسائل، ينص على أنه لا يمكن وضع الأهداف من دون النظر إلى الأدوات الخاصة بالقوة الفعلية المعبأة. وهذا هو الواقع لسببين، أولهما، إن توافر القوة المعبأة أمر كبير الأهمية لجدوى التصاميم التي يضعها الخبراء الاستراتيجيون، وليس ثمة شك في أنه إذا لم تكن الحيثيات والمسوغات موجودة، فلن يتحقق الهدف ولذا لا ينبغي تبنيه. أما ثانيهما، ولعله على درجة مماثلة من الأهمية، يعتبر مقدار الموارد اللازمة أمراً في غاية الأهمية الحيوية لمرغوبية الأهداف الاستراتيجية. فإذا كان الهدف باهظ التكلفة فربما لن يريد الخبير الاستراتيجي أن يفعله، حتى لو كانت القوة المطلوبة متاحة[38]. لكن كم من القوة مطلوب هو أمر يعتمد بلا شك ليس على طبيعة الأهداف ذاتها فحسب، وإنما أيضاً على التهديدات والتقييدات والفرص التي يحددها الخبير الاستراتيجي داخل النظام المحلي والنظام الدولي. وكما هو مشار إليه في الشكل (7 ـ 10)، يجب على الاستراتيجيا السليمة للشؤون الخارجية أن تضع أهدافاً تكون مرغوبة (بمعنى أنها تخدم المصلحة القومية وفي الوقت عينه تكون جديرة بالنفقات التي تنفق بشأنها) إضافة إلى أنها يجب أن تكون ذات جدوى (أي تدعمها قوة كافية بحيث يكون لها فرصة معقولة في النجاح،

...

(37) Donald J. Puchala, *International Politics Today* (New York: Dodd, Mead, 1971) p. 185.

(38) هذا هو معيار الجدارة وهو يذكر الخبير الاستراتيجي بأن مرغوبية الأهداف لا يمكن أن تقرر على أساس دعمها للمصلحة القومية فحسب، بل يجب أن تكون أيضاً جديرة بالموارد المطلوبة؛ فقيمة الموارد المطلوبة لإنجاز الهدف يجب ألا تزيد عن قيمة الهدف نفسه هذا في أقل تقدير، انظر الفصل الثامن، الخطوة 6 بما يتعلق بالتكاليف.

المرغوبية، وتقرر بالرجوع إلى:

- نظرة المرء إلى المصلحة القومية
(الفصل الرابع)
- مشترطات القوة والموارد
(الفصل الخامس)

الجدوى، وتقرر بالرجوع إلى:

- توافر أدوات إدارة الدولة
(الفصل السادس)
- الخواص المفترضة للبيئة المحلية والبيئة الدولية
(الفصل الثاني والفصل الثالث)

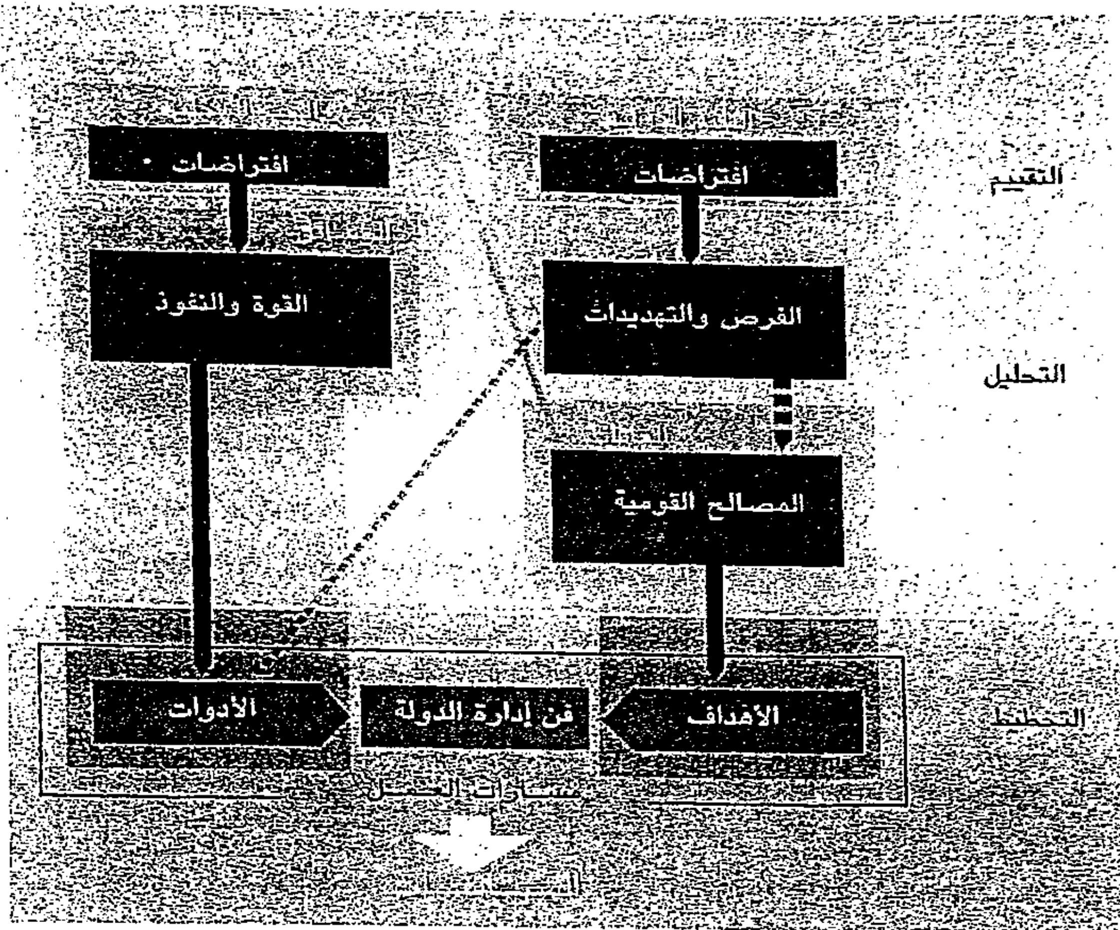
الشكل (7 ـ 10): خواص أهداف السياسة الخارجية

بالنظر إلى ما تتضمنه البيئة المحلية والبيئة الدولية)[39]. لهذا فإن وضع الأهداف والغايات يستدعي الاستعانة بكل واحد تقريباً من المفاهيم المركزية في المنطق الاستراتيجي: أي المصالح، الفرص والتهديدات، القوة والتأثير (إلى جانب الأدوات التي تجعله فاعلاً ومؤثراً)، وكذلك البيئة المحلية والبيئة الدولية (انظر الشكل 7 ـ 11).

أمام هذه الاعتبارات، يمكن تعريف الأهداف ـ التي سبق وأن عرّفناها ببساطة بأنها مصالح قابلة للفعل ـ تعريفاً أكثر دقة حين نصفها بأنها مجموعة ثانوية من المصالح التي يملك الخبير الاستراتيجي القوة لفعل شيء حيالها ـ تعزيزها أو حمايتها ـ وذلك بتكلفة وأخطار مقبولة وبفرصة معقولة للنجاح[40]. لكن وضع هكذا أهداف يعد تحدياً مثبطاً لهمم الحكومات، ليس

...

(39) بما يتعلق بفكرة أن وضع الأهداف يستدعي الاستعانة بجميع المفاهيم الأخرى للمنطق الاستراتيجي، فإن ذلك موضح في (الشكل 7 ـ 10) من خلال ذكر أرقام الفصول لكل واحدة من المرغبات؛ فالفكرة هنا أن وضع الأهداف لا يمكن أن يتم من دون فهم كل المفاهيم الأخرى.
(40) النجاح والتكلفة والأخطار سنتناولها بدراسة مطولة في الفصل الثامن تحت عنوان وضع الاستراتيجية والخطوات 5 و 6 و7.



الشكل (7 ـ 11): الأهداف والغايات في المنطق الاستراتيجي

بسبب ما يكتنفه من صعوبة فكرية بحتة فحسب، بل وأيضاً بسبب العديد من الشكوك المتعلقة بتقييم القوة وفي التغاطي مع الظروف المحلية والدولية التي في ظلها سيتم تطبيقها. ومع ذلك فقد يجد الخبير الاستراتيجي ما يساعده على ذلك من خلال تفهمه للمنطق الذي أشرنا إليه آنفاً، ولا سيما أن تطبيق هذه المعايير قد ينجم عنه نافذة تضيق وتضيق على التوالي لكي تضغط الأهداف المتبناة من خلالها.

وأصدق مثال نسوقه في هذا الصدد لتوضيح كيف يعمل التحليل المبين في الشكل (7 ـ 10) وماذا يمكن أن يحدث إن لم ينفذ التحليل بدقة

وباستمرار، هو مثال التورط الأمريكي في فييتنام؛ فمع أن الأغراض المعلنة لإدارة الرئيس جونسون في فييتنام قد تبدلت مع الزمن، إلا أن الهدف العملي للتورط الأمريكي كان دوماً منع فييتنام الشمالية الشيوعية من الاستيلاء على فييتنام الجنوبية بالقوة. ويبدو من السهل نسبياً الموافقة بأن هذا الهدف قد واجه أول اختبار للمرغوبية، ونقصد بذلك أنه كان متوافقاً مع المصلحة القومية للولايات المتحدة. وحتى بعد انقضاء بضع عشرات من السنين على تلك الحرب، قلما نجد من يشك أن إبراز القيم الأمريكية قد أصيب بنكسة جراء سقوط فييتنام الجنوبية عام 1975، حتى أولئك الذين يؤمنون بنظرية "الدومينو" ـ أي كان توازن القوة الثنائية الأقطاب في حالة من التوازن غير المستقر ـ استطاعوا هم أيضاً أن يقولوا إن إبقاء فييتنام الجنوبية خارج الفلك السوفياتي ولو لعقد واحد من الزمان، كانت له أهميته البالغة في الأمن الطبيعي للولايات المتحدة على المدى البعيد.

ولكن إن سأل سائل عما إذا كان الدفاع عن الجنوب أمراً مجدياً، فإن الجواب بالإيجاب ليس سهلاً؛ فالاختبار الأول إذ ذاك هو ما إذا كان ممكناً توافر الموارد الكافية لدى النظام السياسي الأمريكي في ظروف شهدت تطور المعارضة الشعبية للحرب، وهو حكم يعتمد بالدرجة الأولى على افتراضات المرء الخاصة بما يتعلق بالبيئة المحلية. أما الاختبار الثاني المهم لتلك الجدوى فهو تلك التقييدات الكثيرة المفروضة على الإجراءات الأمريكية الكامنة في البيئة الدولية، أي المعنويات العالية والتصميم الأكبر عند الشماليين الذين كانوا يقاتلون على أرض الوطن (بينما كانت الولايات المتحدة تحارب في ميدان يعد منتصف الطريق الدائر حول العالم)، وكذلك الخوف بأن الصين قد تتدخل ضد الولايات المتحدة كما فعلت إبان الحرب الكورية.

لقد كان من شأن هذه الاعتبارات أن جعلت هدف الدفاع عن فييتنام الجنوبية أكثر إثارة للجدل والنقاش. ولكن حتى لو أقر الخبير الاستراتيجي أن الهدف له جدواه وأنه أيضاً متوافق مع المصلحة القومية، فإن ثمة اختبار ثان

للمرغوبية، ألا وهو ما إذا كان الحفاظ على الجنوب وحمايته جدير بالموارد التي استهلكها. وهنا يجب على المرء أن يضيف ليس مئات المليارات من الدولارات وما يزيد عن خمسين ألفاً من الضحايا الأمريكيين فحسب، بل وعليه أن يذكر أيضاً التفكك الاجتماعي في الوطن، والخراب الذي لحق بسلامة الدولة المالية، وضياع عقد من الزمن في التحديث العسكري، والضرر الذي لحق بهيبة الأمة في الخارج، وتكاليف الفرص لجميع أهداف السياسة الخارجية الأخرى والتي لم تنجز بسبب ذاك الصراع في جنوب شرق آسيا. ثم كان الاختبار الثالث الذي لم تستطع الحرب أن تجتازه في محكمة الرأي العام إضافة إلى ذاك السبب الذي جعل النظام السياسي الأمريكي يضع حداً للتورط الأمريكي.

إن القانون الأول، إذاً في ما يتعلق بالعلاقة بين الغايات والوسائل في استراتيجية الشؤون الخارجية، يقضي بألّا توضع الأهداف إلا بعد أن يجري الخبير الاستراتيجي أفضل تقديراته لمقدار وأنواع القوة الفعلية المعبأة - أي أدوات فن إدارة الحكم - اللازمة لإنجازها، وبعد أن يتم ذلك يمكن تقرير ما إذا كانت هذه الأهداف مجدية أو حتى مرغوبة. أما القانون الثاني، ولسخرية الأقدار، فهو تحذير ضد القانون الأول. وهو أنه يجب على الخبير الاستراتيجي ألّا يقع في فخ ترك الموارد نفسها تحدد الأهداف، لأن ذلك يعني أكبر خطيئة جوهرية في المنطق الاستراتيجي ألا وهي جعل الوسيلة تقرر الغاية بدلاً من عكس ذلك. وعلى وجه الخصوص، إذا كان الافتقار إلى القوة قد يجعل من المستحيل فعل شيء له أهميته وأنه من غير المجدي محاولة ذلك فإن مجرد توافر الموارد يجب ألا يشكل مغريات للاستراتيجي ليضع أهدافاً ليست ضرورية أو مرغوبة. وهكذا، وعلى الرغم من أن إدارة الرئيس جورج دبليو بوش كانت لديها القوة لإسقاط صدام حسين عام 2003، فإن الهدف يبدو حين ننظر إليه الآن بعد مضي ذاك الزمن غير ضروري (حيث إن العراق لا يمتلك أسلحة دمار شامل ولم يدعم الهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة)، ولم يكن مرغوباً (بسبب التكاليف

الباهظة من حيث الموارد التي استهلكت وفي تكلفة فرصة الطاقات التي تحولت عن الهجوم على تنظيم القاعدة)؛ فهذا التحذير يشبه إلى حد بعيد ذاك التحذير الذي نوهنا عنه في الفصل الرابع بخصوص العلاقة بين المصالح والتهديدات؛ فالتهديدات تضع المصالح في بؤرة اهتمام رجال السياسة وتساعد في وضع سلم أولوياتها، ولكن يجب ألا يسمح لها بخلق المصالح، وهنا تكمن العلاقة الصحيحة والملائمة بين المصالح والتهديدات والتي يمكن أن نصفها بأنها ذات تواكل واعتماد متبادل، وهي أيضاً علاقة تدل على هيمنة المصالح. وبالمثل، فإن دور القوة في وضع الأهداف أمر على جانب كبير من الأهمية. لكنه مع ذلك يجب أن يخضع دوماً لمقتضيات أن الأهداف تخدم المصلحة القومية بالدرجة الأولى.

والمؤسف أن هذا ليس ما يحدث في أغلب الأحيان، وأي امرئ له خبرة لا بأس بها بالبيروقراطية وسياستها، يعرف جيداً كيف أن اعتبارات لها صلة بالميزانية قد تبعد المحاكمة العقلية الجوهرية. وهنالك شواهد تسبب الإزعاج حول عمل هذه الآلية على أعلى مستويات الاستراتيجية يقدمها لنا المؤرخ الشهير جون لويس غاديس، الذي توصل إلى الاستنتاج بأن التأثير الأكثر عمقاً على مختلف استراتيجيات الاحتواء التي اعتمدتها واشنطن إبان الحرب الباردة كان تغييراً ليس في إدراك التهديد القادم من موسكو أو في القيم التي اعتمدتها مختلف الإدارات الحاكمة في تحديد المصلحة القومية للولايات المتحدة، بل في إدراكهم للقوة الوطنية[41]. فإذا اعتقدت تلك الإدارات أن الوسائل المتاحة لها قابلة للتوسع إما من خلال تطبيق اقتصاديات كينز (في أواخر عهد إدارتي الرئيسين ترومان وجونسون)، أو من خلال منحنى

(41) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (New York: Oxford University Press, 1982) p. 355. وقد أشار غاديس أيضاً، إلى أن الإدارات التي توسع الوسائل تميل إلى تعريف المصالح الأمريكية بتعريفات واسعة، ولذلك فهي ترى المزيد من التهديدات على أنه أمر مهم. بينما تميل الإدارات التي تضع حدوداً للوسائل لتعريف المصالح بتعاريف أكثر تصنيفاً ولاعتبار المدى الأصغر من التهديدات أمراً خطراً. أما الأمثلة الواردة عما حدث بعد عام 1980، في هذه الفقرة فهي من وضع المؤلف الحالي.

لافر (Laffer) في اقتصاديات جانب العرض في المعادلة الخاصة بالعرض والطلب (في عهد إدارتي الرئيسين ريغان وجورج دبليو بوش)، فإنها تبدو تميل إلى اعتماد استراتيجيات غير متناسقة ـ أي استراتيجيات تقتضي من الولايات المتحدة أن تكون قادرة على مواجهة قدرات كل خصم بقدرات أمريكية معادلة لها أو تتفوق عليها. وهكذا استراتيجيات تستوجب نفقات هائلة وعلى مدى تنوع واسع من أدوات السياسة في محاولة جادة لتكون على أهبة الاستعداد لمواجهة كل تحدٍ معقول ظاهرياً على المستوى الخاص به، والمسؤولون الذين رأوا الوسائل محدودة (مثل أولئك المسؤولين في إدارة الرئيس آيزنهاور أو إدارة الرئيس نيكسون) كانوا يبحثون كثيراً عن صيغ استراتيجية غير متناسقة، أو طرق للتعامل مع التهديدات المدركة التي أثارت الأفضليات الطبيعية للبلد ومكامن قوتها ضد نقاط الضعف عند العدو وبالتالي اقتضت قدراً أقل من الموارد.

وما يجدر ذكره في هذا السياق، أن العلاقة بين الوسائل والغايات في استراتيجية الشؤون الخارجية، هي في معظم الأحوال علاقة غريبة الأطوار حيث تكون توسعية الأهداف متأرجحة بقوة أكبر كثيراً مما تقتضيه أو تسمح به تبدلات القوة الفعلية. والسبب في ذلك أن رجال السياسة الذين تمر بهم أوقات جيدة وأوقات عصيبة لا يستطيعون معرفة كم هو عمق أو كم من الزمن قد تدوم خبراتهم. وهم بعد أن حرموا من فائدة الإدراك المتأخر، يبدو أنهم أكثر تأثراً انطباعياً بالتوجهات الحالية، فتكون ردود أفعالهم مطابقة لها، فيتيحون للمصالح الحقيقية أن تظل من دون دعم في الأوقات التي تكون فيها القوة آخذة بالانكماش، ثم يوسعون الأهداف لما هو أبعد مما قد تبرره مصالح الدولة في أوقات تبدو فيها القوة آخذة بالتوسع؛[42] فمثلاً، على الرغم من كون الانكماش الاقتصادي الذي عرف بالكساد الكبير قد أخذ حيزاً لا

(42) يقول المؤرخ ملفين لفلير، إن التهديد يسبب "تعبئة للقوة، والقوة عندئذ تغري الحكومة بالتمدد إلى ما هو أبعد مما تمليه الحسابات الدقيقة للمصالح." "9/11 and American Foreign Policy," *Diplomatic History* 29 (June 2005): 395 - 96. لكنني أقول (مقتدياً بما قاله

يأس به من سني القرن العشرين وكان مجرد انقطاع في التوسع المستمر للثروة الأمريكية، لكن الكثيرين في ذلك الحين شعروا بالخوف بأنه سدد ضربات مميتة للنظم الاقتصادية المعتمدة على السوق. وبتأثير من هذا الكساد الكبير تعرض الرئيس فرانكلين روزفلت لنقد شديد من المؤرخين لكونه لم يقدر ما يمكن أن تفعله الولايات المتحدة حق قدره في سبيل مقاومة انتشار العدوان المسلح في العالم في عقد الثلاثينيات ومنع اندلاع الحرب العالمية الثانية. وعلى الطرف الآخر المقابل كان يوجد معدلات عالية جداً للنمو الحقيقي في ستينيات القرن العشرين أنتجت في عهد الرئيس ليندون جونسون ما أسماه السيناتور الجمهوري عن ولاية أركنسو وليم فولبرايت، بـ عجرفة القوة، ما أدى إلى الاعتقاد بأنه قد يكون ممكناً الحفاظ على المجتمع العظيم على أرض الوطن وصونه، وفي الوقت نفسه القيام بعمليات باهظة التكلفة خارج البلاد مثل حرب فييتنام. أو كما قال الرئيس جونسون: "نحن أغنى أمة في تاريخ العالم أجمع ونستطيع أن ننفق كل ما يتوجب إنفاقه لإبقاء هذه البلاد سالمة وآمنة ولنحافظ على أمن حريتنا وهذا ما سوف نفعله"[43]. وغني عن القول إن مبالغة جونسون في تقديراته للقوة الأمريكية قد أدت إلى مستنقع فييتنام، وإلى انتهاء ولايته في رئاسة البلاد، وإلى أكبر نكسة عرفتها القوة الأمريكية في حقبة ما بعد الحرب، وإلى نتائج كانت شديدة الضرر على المصالح الحقيقية للبلاد مثل تحفظات فرانكلين روزفلت في بداية ولايته.

فإذا كان رد الفعل القوي أكثر مما ينبغي على التوجهات السائدة في

غاديس) إن هذه العملية غالباً ما تبدأ، ليس بالتهديدات الحقيقية، بل بالإدراك المتوسع للقوة والذي يعود إلى إدراك أكبر للمصالح وإلى إحساس أكثر اتساعاً بأن المصالح بالتأكيد تولد مزيداً من التهديدات. لذلك يبدو أن الرد على التهديدات للمصالح يجعل من الضروري وضع أهداف بما تسمح به القوة الوفيرة.

(43) Remarks at the Pentagon, July 21, 1964, *Public Papers of the President: Lyndon B. Johnson* (1964), p. 875. Cited in Gaddis, *Strategies of Containment*, p. 205.

قوة الدولة بسبب وجود استراتيجيات لا تخلو من العيوب والأخطاء، فإن الإحساس الجاد بمحدودية الموارد هو عادة أمر جيد للاستراتيجيا؛ ففي مواجهة عالم من التهديدات وبوجود الكثير جداً من المصالح الجذابة الواجب تعزيزها، من الطبيعي أن يشعر رجال السياسة بأنهم مدفوعون ليفعلوا ما يبدو أنه الحد الأدنى مما هو مطلوب فعله. وأما الإحساس النقيض بأن القوة وفيرة أو قابلة للتوسع، فقد يؤدي في كثير من الأحيان إلى الإحساس بأنه ليس ضرورياً توجيه اهتمام دقيق جداً إلى المنطق الاستراتيجي وبالتالي إلى تراخ في الانضباط الذي تحتاجه الاستراتيجيا السليمة لتظل متماسكة؛ فقد كان الرئيس رونالد ريغان، شأنه في ذلك شأن ليندون جونسون، يعتقد أن الدفاع واحد من المجالات التي لا يجب أن تنطبق عليه قيود الميزانية وأنه يجب على الدولة أن تنفق ما ينبغي لها أن تنفقه. فكانت النتيجة ـ كما أشرنا آنفاً ـ صخباً في الإنفاق على الأدوات العسكرية كان من شأنه أن أضعف كثيراً (ولو مؤقتاً) قوة البلاد الكامنة والمحتملة[44]. وفي سياق مماثل عملت إدارة الرئيس جورج دبليو بوش بموجب افتراض أن الاقتصاد الأمريكي قوي جداً ويمكنه احتمال زيادات كبرى في الإنفاق على حروب متعددة ضد "الإرهابيين والمستبدين"، إلى جانب تخفيضات ضريبية كبيرة، وكانت على رأس زيادات متوالية في العجز بالميزانية الفدرالية أكبر عجز شهدته البلاد في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كما تحدثنا عن ذلك في الفصل الخامس؛[45] فكانت النتيجة استراتيجيا مرتفعة التكلفة أضافت الأخطار

(44) يقول ريغان في مذكراته، إنه في كل مرة أثناء حملته أعرب عن رأيه بأنه إذا كان لا بد من الاختيار بين العجز في الميزانية والأمن القومي فإنه سيختار الأمن. "وعلا ضجيج هتاف المستمعين" بالموافقة. Ronald Reagan, *An American Life* (New York: Simon and Schuster, 1990), p. 235. ويروي مدير(OMB) لديه أن ريغان كان دوماً يردد القول إن الدفاع ليس مسألة تخص الميزانية: "أنت تنفق ما تريد". David A. Stockman, *The Triumph of Politics* (New York: Avon Books, 1986), p. 307.

(45) من رسالة توضيحية للرئيس جورج دبليو بوش بخصوص: *The National Security Strategy of*

الناجمة عن كارثة اقتصادية إلى تلك الأخطار الناجمة عن هجوم الإرهابيين[46]. وهكذا يدلنا التاريخ، وإن كان في ذلك ما يزعج، على أن نظام القوة المحدودة يساعد الاستراتيجيين على وضع أهداف قابلة للتحقق وعلى الإنفاق الحكيم لما هو متوافر من الموارد.

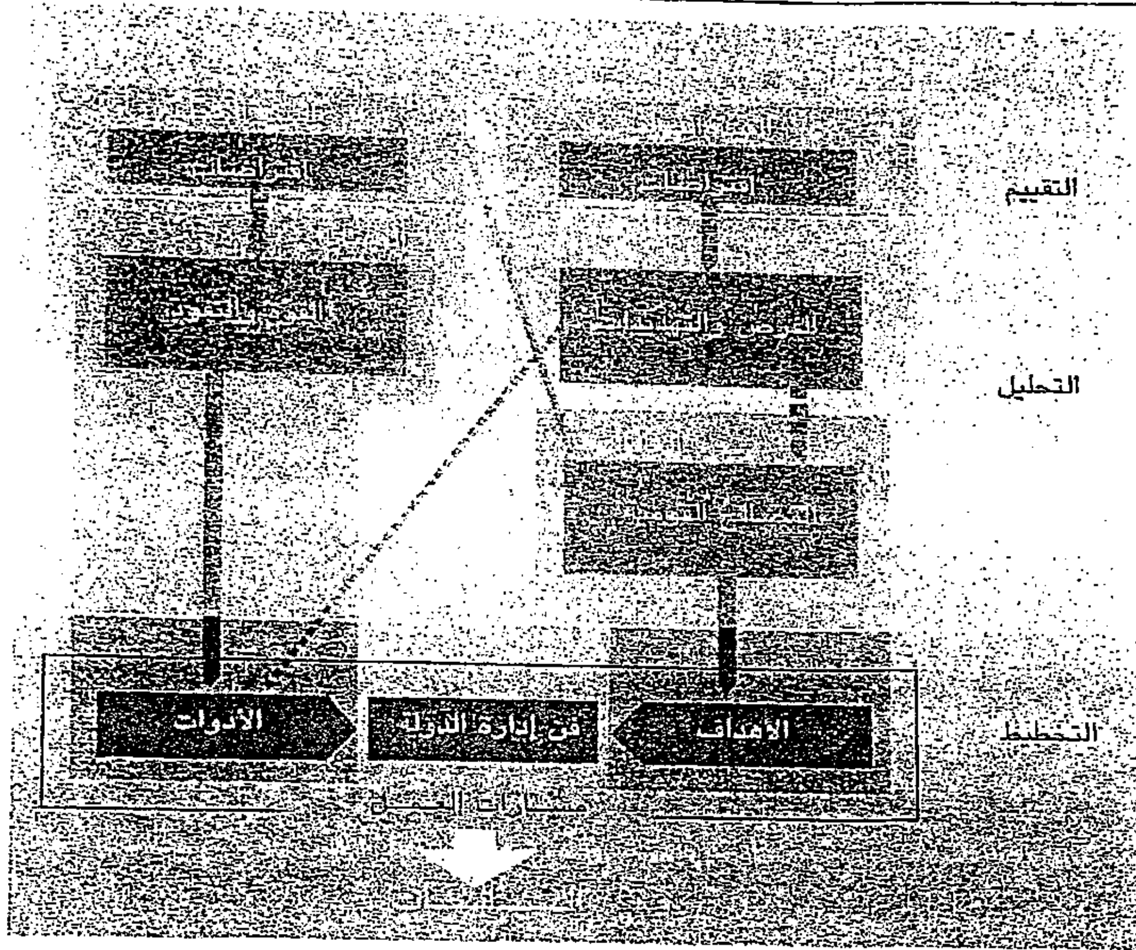
2. الوسائل: اختر الأدوات اللازمة لإنجاز الهدف

هذه الاعتبارات الواسعة بخصوص التأثير المناسب للوسائل على اختيار الغايات، تشكل الخلفية المناسبة للخطوة التالية في وضع الاستراتيجية: ألا وهي اختيار الأدوات التي تبدو الأكثر احتمالاً لتحقيق أهداف المرء (انظر: الشكل 7 ـ 12). وهذا الاختيار بالطبع سوف يتضح في كيفية انسجام خصائص الأدوات المختلفة مع موقف الخبير الاستراتيجي وأهدافه[47]. ومن المهم أن نذكر أنه خلافاً للقوة الكامنة المحتملة لا تعتبر الأدوات قابلة للاستعمال إلا في بعض الأهداف، وكما أشرنا سابقاً ما الأهداف إلا غاية محتملة إلى أن يتم العثور على الأدوات المناسبة. والجدير بالذكر أن العلاقة بين الغايات والوسائل هي علاقة وثيقة جداً حتى إن طبيعة الهدف ذاتها ستبقى محاطة بشيء من الغموض حتى يتم تحديد الأدوات التي سوف

the United States of America, September 2002, Jonathan Weisman, Deficit is $521 Billion In Bush Budget, *Washington Post* (February 2, 2004): A1, A10.

(46) انظر على سبيل المثال: Niall Ferguson and Laurence J. Kotlikoff, "Going Critical: American Power and the Consequences of Fiscal Overstretch," *National Interest* 73 (Fall 2003): 22 - 32, and James Fallows, "Countdown to a Meltdown," *Atlantic Monthly* 296 (July / August 2005): 51 - 54. 56 - 58, 60 - 64.

(47) التنوع هنا غير عادي حتى إنه يصعب قول شيء مسبقاً للمساهمة في توجيه الخيارات إلى ما هو أكثر من نقاط القوة ونقاط الضعف التي عرضنا لها في الفصل السادس، فكل شيء سيكون محدداً بالموقف أو محدداً بالهدف والغاية، لذلك فإن القيم المعيارية العريضة للاختيار سوف تدرس في ما بعد.



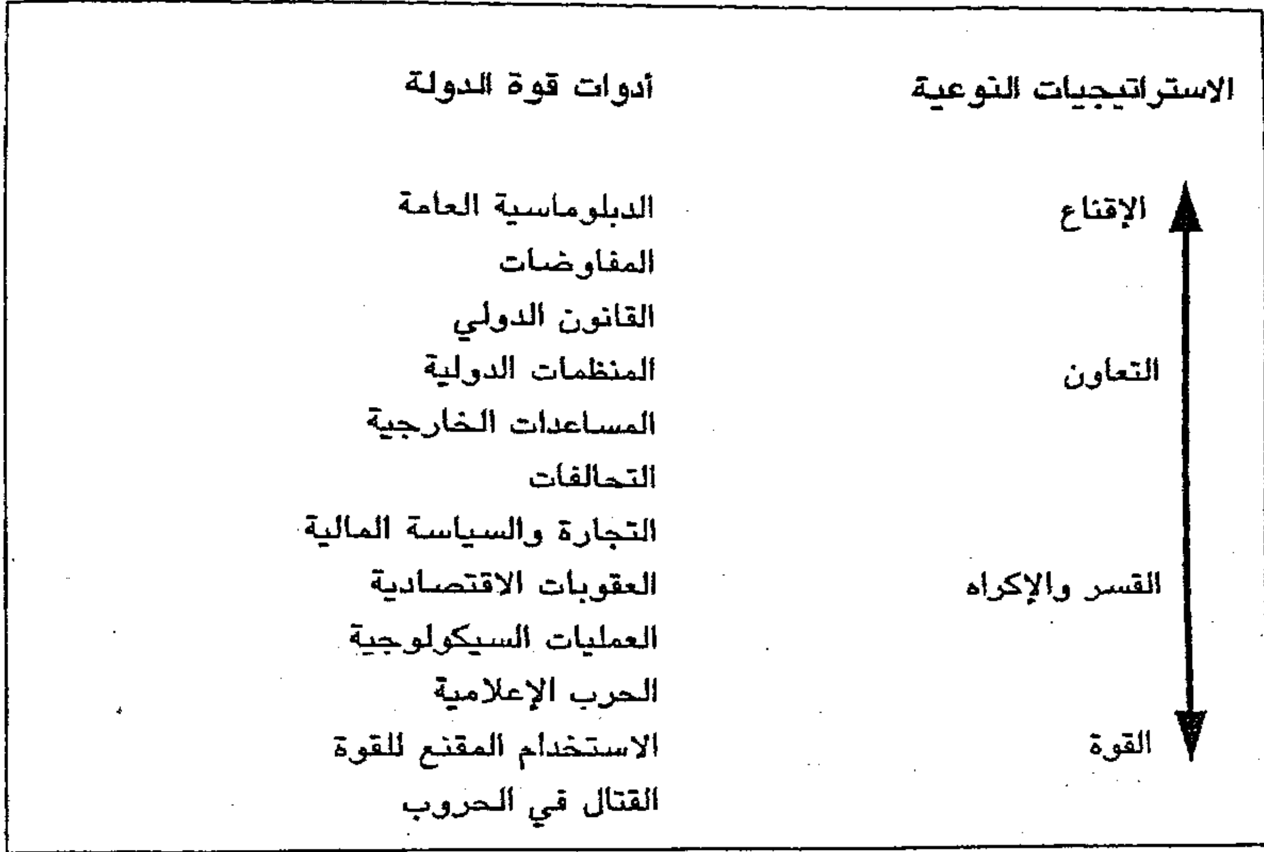
الشكل (7 - 12): الأدوات

تستخدم سعياً إلى تخفيضها (وكذلك طرائق استخدامها ـ الخطوة 3)؛ فمثلاً قد يبدو من المستحيل تقريباً معرفة ما المقصود بالهدف من نشر الديمقراطية خارج البلاد إلا إذا عرف المرء ما إذا كان ذلك سوف يتم من خلال البرامج الإعلامية أو المعونة الفنية أو إرسال قوات مشاة البحرية. وعلى نحو مماثل فإن قراراً يتعلق بما إذا اعتمد هدف تغيير نظام ما سوف يصبح ما إذا كانت الوسائل التي ستستخدم في هذا الشأن هي دبلوماسية متعددة وضغط دبلوماسي، أم عقوبات اقتصادية واحتواء عسكري، أم أعمال سرية وعمليات عسكرية خاصة، أم غزو شامل؛ ففي هذه الحالات وغيرها تعد طبيعة الوسائل المستخدمة ذات أهمية كبرى لمسار العمل المقترح حتى ليكاد يصعب على المرء أن يعرّف الأهداف من دون أن يحدد الأدوات.

وأنواع الأدوات المنتقاة سوف يعتمد إلى حد كبير على ما إذا كانت الاستراتيجية النوعية المتبعة في هذا الشأن هي استراتيجية الإقناع أم استراتيجية التعاون أم هي استراتيجية القسر والإكراه؟ والواقع إن أدوات السياسة التي بحثناها في الفصل السادس قد تبدو للوهلة الأولى ملائمة بصورة طبيعية لواحدة من تلك الاستراتيجيات النوعية التي تحدثنا عنها أعلاه؛ فالدبلوماسية العامة، على سبيل المثال، تبدو بكل وضوح استراتيجية إقناع، وكذلك يبدو القانون الدولي والتنظيم الدولي (إذا فكر المرء بهذه الأدوات على أنها أشكال قانونية ومتعددة الجوانب للإقناع). والمفاوضات بدورها قد تستخدم بكل تأكيد أي واحدة من الأدوات الأخرى على أنها عناصر مساومة، لكنها في حد ذاتها هي أداة إقناع في جوهرها. وبالمقابل، يمكن أن تكون أدوات أخرى ذات طبيعة إيجابية أو سلبية، بمعنى أنه من المتوقع أن يترك استعمالها المتلقي في حال أفضل أو أسوأ مما كان عليه. وهكذا، يمكن القول إن تقديم مساعدة خارجية أمر إيجابي لكن فرض عقوبات اقتصادية واستخدام القسر العسكري والقتال في الحروب أشياء سالبة. وبالرغم من أن بعض الأدوات (مثل السياسة التجارية أو الاستغلال المالي) قد تكون إيجابية أو سلبية، فإن الطبيعة الإيجابية أو السلبية الكامنة أصلاً في معظم الأدوات تدل على أن استخدامها العادي إنما هو لأغراض تعاونية أو قسرية[48]. ونتيجة لذلك فإنها قد تكون في موضع خاص على هذا الطيف كما هو مبين في الشكل (7 ـ 13).

غير أنه من المهم جداً أن نتذكر بأن هذه الاستخدامات ما هي إلا استخدامات عادية لتلك الأدوات؛ فعلى أرض الواقع يمكن لأي منها أن يدعم

(48) يعدد بالدوين في كتابه *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985 - pp. 40 - 41)، ادوات اقتصادية إيجابية وسلبية على الرغم من إصراره على أن اي اداة يمكن ان تستخدم باسلوب تعاوني أو اسلوب قسري، فهذه الخصائص السالبة والموجبة هي إلى حد ما من نتاج علم دلالات الألفاظ، وهي نتيجة لضيق لختياراتنا في تعريف الأدوات. وكما أشرنا إلى ذلك في الفصل السادس، يمكن أن تقسم السياسة التجارية إلى أفعال أكثر تحديداً قد تكون سالبة أو موجبة في طبيعتها.



الشكل (7 ـ 13): الاستراتيجيات النوعية والأدوات الخاصة بها

أياً من تلك الاستراتيجيات النوعية. والسبب في ذلك أن طبيعتها القسرية أو التعاونية لا تعتمد على ما إذا كانت الدولة الهدف (هـ) هي من الناحية الموضوعية أفضل أو أسوأ مما كانت عليه قبل استخدامها فحسب، وإنما تعتمد على إدراك الدولة الهدف (هـ) لكيفية استخدام الدولة البادئة (ب) لتلك الأدوات، وهذا بدوره يعتمد على توقعات (هـ) في علاقته مع (ب) وكيف تؤثر أفعال (ب) على المصالح التي يثمنها (هـ). وبما أن اللعبة هي في الأصل تدور حول التأثير في (هـ) فإن الذي يهم، بعبارة أخرى، هو كيف يرى (هـ) استخدام الأدوات. وفي بعض الظروف إن استخدام أداة إيجابية يمكن أن يرى (و/أو يقصد به أن يرى) على أنه استخدام بغاية القسر والإكراه أو استخدام أداة سالبة على أنه لغاية تعاونية. وعلى سبيل المثال، كان من الممكن أن يرى الرفع التدريجي للعقوبات الاقتصادية الأمريكية المفروضة على ليبيا

خلال الفترة 2004 ـ 2006، أنه لغاية قسرية من جانب الليبيين إذا توقعوا نهاية سريعة لعزلتهم الدولية[49]. أو استخدام عقوبات جزئية مستهدفة قد تنظر إليها الدولة الهدف (هـ) على أنها لطيفة وعلى سبيل المجاملة إذا كانت الدولة البادئة (ب) مدفوعة بقوة من قبل الرأي العام المحلي لديها لفرض مقاطعة تجارية كاملة. لذلك، وكما توضح هذه الأمثلة، فإن العلاقة الكلية بين (ب) و(هـ) وليست الطبيعة الإيجابية أو السلبية للأدوات المستخدمة هي التي تقرر ما إذا كانت الاستراتيجيا استراتيجية تعاون أم استراتيجية قسر وإكراه.

ولكن يبدو أن رجال السياسة لا يطبقون إلا الأدوات التي تكون في متناول أيديهم بصرف النظر عن استراتيجيتهم العامة؛ فقد يرغب صناع القرار الذين أرهقتهم المطابقات المستمرة باجتناب إنفاق طاقتهم ووقتهم الثمين في مناقشة استخدام أدوات غير متاحة، كما فعل ريتشارد نيكسون حين استعرض بحماس شديد مؤهلات حاكم نيويورك السابق والمرشح الرئاسي توم ديوي ليكون أول موفد سري له إلى الصين؛ فقد ذكر كيسنجر في مذكراته "لكن المؤسف أن ديوي لم يكن موجوداً إذ توفي قبل بضعة شهور"[50]. ولكن تقرير إمكانية توافر الأدوات عمل كثير التعقيد ويتطلب الإجابة عن عدد من الأسئلة الصعبة.

إن الضرورة الأولى تقتضي تحديد أي الأدوات موجودة، وبسبب ذلك الزمن اللازم لتكوين معظم أدوات فن الحكم وإدارة شؤون البلاد لا يجد صناع القرار أمامهم سوى تلك الأدوات التي تركها لهم سابقوهم[51]. وهذه الفكرة واضحة كل الوضوح عندما يتعلق الأمر بأدوات عسكرية محددة، وبالإمكانات

(49) Robin Wright, "U.S. Opens Libya Interest Section, Plus Other Steps," *Washington Post* (February 11, 2004): A26; Glenn Kessler, "U.S. Restores Full Diplomatic Ties with Libya", *Washington Post* (May 16, 2006): A1, A14.

(50) Henry Kissinger, *White House Years* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979), p. 715.

(51) وسواء كان الزمن يتيح تكوين أدوات جديدة لفن إدارة الحكم وشؤون البلاد أم لا؟ فهذا واحد من التمييزات الواجب إجراؤها بين ما هو قصير الأجل أم طويل الأجل. انظر هذا البحث في الفصل الثامن، الخطوة 8، الترابط المنطقي.

المتاحة لدبلوماسية الرأي العام أو الأموال اللازمة والكافية للمساعدات الخارجية. وحتى تلك الأدوات الموجودة خارج الدولة (مثل القانون الدولي والمنظمات الدولية) ستكون قد أضعفت أو تعززت بفعل أعمال قامت بها الأدوات السابقة. وبالرغم من كون المفاوضات أداة متاحة على الدوام، إلا أن النجاح في الدبلوماسية يتطلب موارد معينة مثل الأشخاص المهرة والسمعة الحسنة. إضافة إلى ذلك، يمكن القول إن بعض الأدوات "لا توجد" إلا لبعض الحالات أو المواقف؛ فالحرب الأمريكية ضد تنظيم طالبان في أفغانستان، على سبيل المثال، كان بالإمكان بدؤها مباشرة بعد هجمات 9/11، لولا أن وكالة الاستخبارات المركزية الـ سي. آي. إيه (CIA) كان لها بعض علاقات العمل في المنطقة، وكذلك الجهود السابقة التي بذلتها إدارة الرئيس كلينتون ضد أسامة بن لادن كانت أساسية في خلق الأدوات التي جعلت العرض الذي قدمه مدير وكالة الاستخبارات المركزية لخطة الحملة السرية إلى الرئيس بوش مقنعاً على النحو الذي صار إليه[52]. وبالمثل قد توجد روافع اقتصادية من أجل هدف معين ولكن إذا دعمتها تدفقات تجارية ونقدية سبقتها.

وكما يبين هذا المثال الأخير، لا بد أن تكون بعض الأدوات قيد الاستعمال لكي "توجد" لأغراض استراتيجية معينة. وهذا يعني أنه لا بد أن تكون المساعدات الخارجية متدفقة لكي يمكن قطعها، ولا بد من وجود عقوبات اقتصادية لكي يأتي من يرفعها، ولا بد من وجود هجمات عسكرية لكي يأتي من يوقفها. وهكذا فإن إنهاء استخدام أدوات موضوعة قيد الاستخدام قد يكون جزءاً بالغ القوة والأثر من محاولة التأثير، ولكن هذا الشرط القائل بضرورة وجودها المسبق يحد من فرص إنهائها أو سحبها. ولهذا السبب قد تكون القرارات اللازمة لاستخدام الأدوات مستندة عقلانياً ولو جزئياً بأقل تقدير على المحافظة على هكذا خيارات للمستقبل، كحال المساعدات الخارجية عندما تستمر بعد حدوث

(52) Bob Woodward and Dan Balz, "At Camp David, Advise and Dissent," *Washington Post* (January 31, 2002): A13

ثورة ما وذلك في محاولة "للمحافظة على التأثير" مع النظام الجديد.

وبالطبع لا يمكن استخدام أداة أو مجموعة أدوات معينة عادة إلا في مكان واحد وزمان واحد. وهذا الوضع ينطبق على وجه الخصوص على الإمكانات العسكرية وأموال المساعدات الخارجية، ولكن يمكن أن ينطبق أيضاً على دبلوماسية الرأي العام أو الدبلوماسية العامة في بعض الحالات. ويمكن استخدام هذه الأداة لإرسال رسائل عدة إلى الجمهور نفسه، إنما إذا كانت الرسائل متساوقة فحسب. إضافة إلى ذلك، قد يخضع تقديم هكذا رسائل حتى لو كانت رسائل معلومات لمحدوديات فيزيائية طبيعية مثل زمن الإرسال بالراديو والإذاعة[53]. وبالطبع يمكن استخدام الموارد البشرية من ذوي الخبرة كلها ولكن في مكان واحد وزمان واحد، مثلما اتضح عند نهاية الحرب الباردة حيث تزامنت التخفيضات في ميزانية وزارة الخارجية مع الحاجة لفتح سفارات في الدول السوفياتية سابقاً؛ فقد يحدث في غالب الأحيان أن يستوجب صدور قرار لفعل شيء معين استصدار قرار بتوقيف فعل شيء آخر، والسبب في ذلك بأبسط صورة (على المدى القصير في الحد الأدنى) توجد مجموعة وسائل واحدة لتغطي الغايات جميعاً[54].

وأخيراً، يتوجب على الخبير الاستراتيجي أن يسأل عما إذا كان صانع القرار يملك حقاً الأدوات موضوع البحث، على مدى بعدين اثنين في أقل تقدير[55]. البعد الأول ينبثق من حقيقة أن أدوات الحكم موزعة على وزارات ووكالات حكومية عديدة: فالمفاوضات من اختصاص وزارة الخارجية، والأدوات العسكرية لدى وزارة الدفاع، والمساعدات الخارجية بيد وكالة التنمية الدولية،

(53) في عصر المعلومات تجد دبلوماسية الرأي العام صعوبة في اجتناب إعطاء الرسالة نفسها إلى جماهير متعددة، لكن هذا الأمر يعتبر عبئاً وليس إمكانية جيدة.

(54) هذه الحقيقة المؤسفة مظهر واحد فحسب لمفهوم أكثر اتساعاً يتعلق بتكلفة الفرصة، وهذا ما سوف نتطرق إليه بالتفصيل في الفصل الثامن.

(55) يعتمد البعدان للسيطرة والتحكم على البيئة المحلية التي تناولناها بالبحث في الفصل الثالث.

والسياسة التجارية لدى الممثل التجاري للولايات المتحدة ووزارة التجارة، والسياسة النقدية بيد وزارة الخزانة، والإمكانات شبه العسكرية لدى وكالة الاستخبارات المركزية الـ(CIA)، وهكذا. ومع أن المرء قد يفترض أن الرئيس يسيطر على استخدام تلك الأدوات، ولا سيما أنه هو الذي يعين كبار المسؤولين في وزارات السلطة التنفيذية، فإن كل ما نعرفه عن طريقة عمل الحكومة يدل على أن الرؤساء عملياً يعانون الكثير جراء ذلك. وغني عن القول إن مذكرات الرؤساء تغص بحوارات تدل على قلق إزاء طريقة التحكم بأدوات قوة الدولة بغية أن تنعكس استراتيجياتهم في سياسات رسمية للحكومة[56]. فإذا كان الهدف أمراً مثيراً للجدل مثل انحياز الرئيس نيكسون نحو باكستان خلال الأزمة الهندية الباكستانية عام 1971، أو دعم الرئيس ريغان لجماعات (الكونترا) في أمريكا الوسطى في منتصف الثمانينيات، فإن المتوقع من هذه الوكالات أن تتجاهل توجيهات البيت الأبيض وتستجيب لمسائل إدارة شؤون البلاد بما لديها من أدوات[57]. إذاً، يتعين على الرئيس أن يحسم أمره بخصوص ما إذا كان بمقدوره حقاً السيطرة على الوزارات والوكالات التي تعمل بقيادته الاسمية وبخصوص الأدوات والحالة التي هي قيد الدراسة.

أما العنصر الثاني لسيطرة الرئيس فله صلة بقضايا قانونية وبالمجتمع الأمريكي الأكبر حيث يكون التعاون ضرورياً في استخدام الأدوات استخداماً فاعلاً؛ ومع أن الرؤساء قد أكدوا، ونجحوا في ذلك، سلطتهم الواسعة في استخدام القوات العسكرية من دون موافقة الكونغرس (وعلى الرغم من

(56) انظر البحث المتعلق بالفرق بين الاستراتيجيا والسياسة في الفصل الأول.

(57) انظر Kissinger, *White House Years,* pp. 842 - 918. من أجل المزيد من المعلومات حول حرب الهند وباكستان؛ وبخصوص أمريكا الوسطى في عهد الرئيس ريغان انظر: Shultz, *Turmoil and Triumph* (New York: Charles Scribner's Sons, 1993), pp. 285 - 322, 400 - 428, 783 - 878, 901 - 924, and Constantine C. Menges, *Inside the National Security Council* (New York: Simon and Shuster, 1988)؛ أما أهمية دعم السلطة التنفيذية لاستراتيجيات الرئيس فقد جرى بحثها بالتفصيل في مقدمة الفصل الثالث.

الدستور وقانون صلاحيات الحرب)، إلا أن القوانين يجب أن تكون موجودة أو سهلاً الحصول عليها للسماح للرئيس باستخدام معظم أدوات السياسة وفي معظم الحالات[58]. وما هو أكثر من ذلك، أن هكذا قوانين والطريقة التي بها تطبق يجب ألا تكون بعيدة عن إدراك الرأي العام لما يسمى بـ "صوابية السياسة"، وبخصوص القضايا الشديدة الوضوح في الحد الأدنى خشية ألا تكون غير قابلة للتنفيذ. وعندما يتعلق الأمر بالأدوات الاقتصادية على وجه الخصوص، نجد التقاليد الأمريكية التي تكرس الفردية والاقتصاد الحر يجعلان من العسير على الحكومة أن تتحكم بـ/أو تسيطر على الأعمال الخاصة لملايين المواطنين الأمريكيين حتى لو كانت ثمة قوانين كافية يعمل بها؛ قبل نحو قرنين من الزمان وفي محاولة لتطبيق عقوبات اقتصادية ضد أهواء وشغف العامة قبل حرب عام 1812، أقدم توماس جيفرسون، رمز الديمقراطية، على الطلب من الكونغرس فرض إجراءات بالغة القسوة لتقييد الحريات المدنية، وفي العصر الحديث جعل عمال تفريغ المراكب البحرية الأمريكيون من غير الضروري فرض مقاطعة رسمية في أعقاب تدمير السوفيات لطائرة ركاب كورية جنوبية عام 1983، وذلك بمجرد رفضهم تفريغ المراكب والسفن السوفياتية[59]. من المتوقع أن تكون هذه الأمثلة مجرد تذكرة لصناع القرار الأمريكيين بأنه يتوجب عليهم أن يكونوا واثقين بأن إجراءات السياسة يمكن أن تتخذ وتطبق داخلياً قبل أن يأملوا في قوة أثر تطبيقها خارج البلاد.

(58) والاستهزاء بها أو ازدراؤها قد يكون كارثياً على الصعيد السياسي، كما اكتشف ريغان في ما أصبح يعرف بقضية إيران ـ كونترا.

(59) أبلغ وزير الخارجية جورج شولتز موسكو أن تبعد سفنها عن المرافئ الأمريكية، وذلك إلى أن تهدأ مشاعر الغضب. محذراً إياها بأن الحكومة الأمريكية لا تضمن سلامتها Shultz, Turmoil and Triumph, p. 365. وفي ما يتعلق بتنفيذ العقوبات التي طلبها توماس جيفرسون انظر: Bradford Perkins, *Prologue to War: England and the United States*, 1805 - 1812 (Berkeley, CA: University of California Press, 1961) pp. 158 - 165.

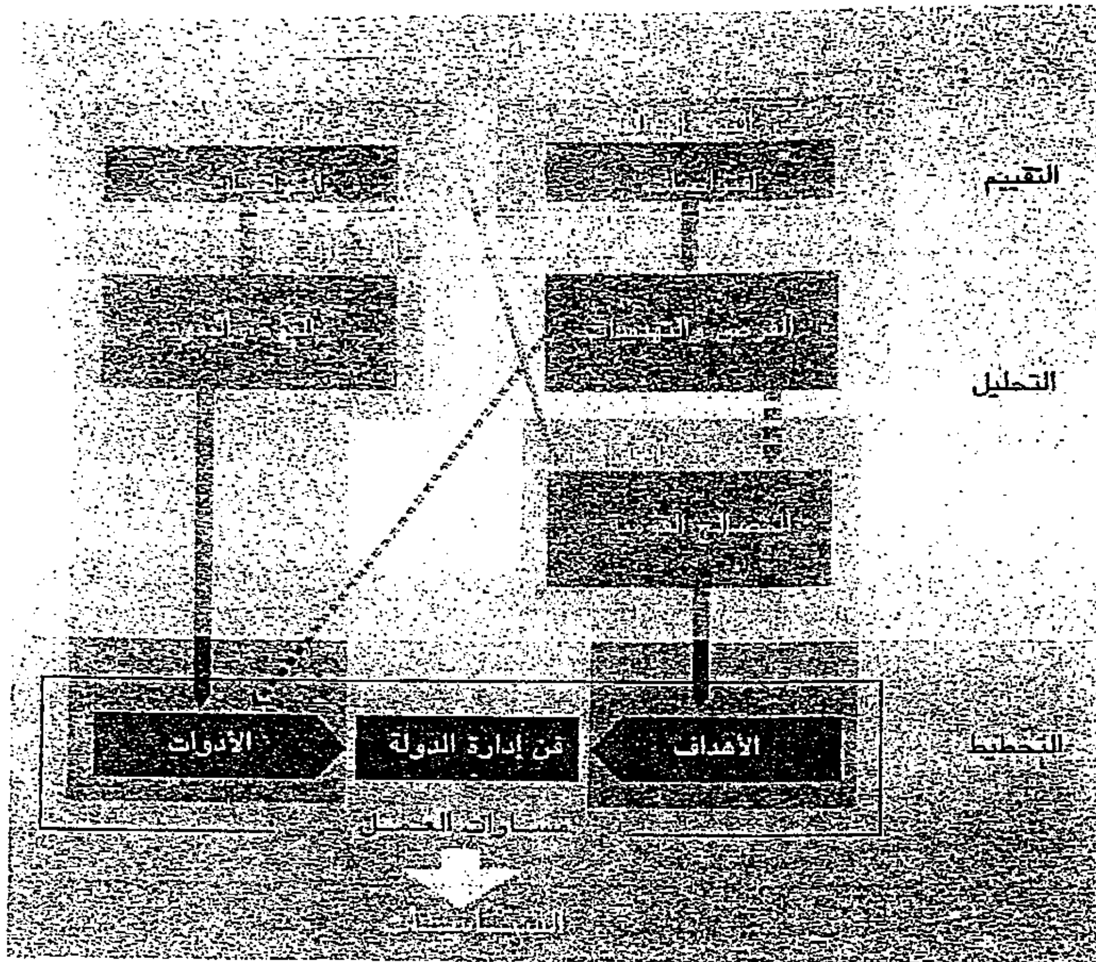
وبافتراض أن الوسائل الضرورية موجودة ويمكن تعبئتها وتنظيمها، يبقى من الضروري أن يكون خبراء الاستراتيجيا على استعداد لرصد الموارد، بل ما يكفي من الموارد، لتكون لديهم فرصة معقولة لتحقيق أهدافهم. وما الحروب الدائرة حالياً أثناء تسطير هذا الكتاب في العراق وأفغانستان إلا حالات واضحة جداً لهذه الفكرة؛ فالحرب العراقية بالرغم من تكاليفها الهائلة لم تتلق حتى الآن وعند كتابة هذه السطور الأعداد اللازمة من القوات أو القدر الكافي من تمويل إعادة الإعمار بما يكفل نجاحها. ومع أن وزيرة الخارجية كوندوليزا رايس قالت في عام 2006، إن الولايات المتحدة "لن تتعب" أو "تترك" أفغانستان، فقد خفضت الإدارة مساعدات إعادة الإعمار إلى النصف، أي مبلغ 622 مليون دولار، لذاك العام في حين لم يكن لديها أكثر من مئة جندي في مقاطعة هلمند التي تقدر مساحتها بمساحة فرجينيا الغربية وتشتهر بإنتاج الأفيون[60]. ومع أنه يصعب دوماً معرفة ما هو القدر الكافي، فإن الاستراتيجيات القليلة الموارد غير مرشحة للنجاح، فإن الشرط الضروري لاستراتيجية سليمة للشؤون الخارجية يظل دوماً التوازن الصحيح بين الغايات والوسائل.

3. فن إدارة الحكم: حدد طرق استخدام الأدوات

يتعين على الخبراء الاستراتيجيين، بعد أن يختاروا من بين الأدوات المتاحة، أن يقرروا كيف يستخدمونها. والقرارات الخاصة بطرق استخدام الأدوات ـ بخصوص فن إدارة الحكم ـ هي قرارات لا تقل في أهميتها عن اختيار الأدوات نفسها، ولا سيما أن هذه القرارات سوف يكون لها شأن في تحديد أثر تلك الأدوات في المتلقي (انظر الشكل 7 ـ 14).

ومثلما يكون لإمكانية توافرها شأن في الحد من الأدوات التي بمقدور

(60) "A Geographical Expression in Search of a State," *Economist Special Report on Afghanistan* (July 8, 2006): 23.



الشكل (7 ـ 14): طرق استخدام الأدوات

الاستراتيجي أن يستعملها، كذلك تعد طرق تطبيق هذه الأدوات محددة ببعض العوامل مثل التنظيم والتجهيزات وتدريب الموظفين المسؤولين الذين سيستخدمونها. وكما أشار غراهام أليسون قبل نحو أربعة عقود من السنين في دراسته الشهيرة حول أزمة الصواريخ الكوبية، فإن إجراءات التشغيل الاعتيادية للمنظمة يمكن أن تحد كثيراً من قدرة صناع القرار مع تطبيق الأدوات بالطرق التي يرونها أكثر فاعلية وأقوى أثراً[61]. وضمن هذه القيود

(61) Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review* 63 (September 1969): 689 - 718

توجد أبعاد رئيسية عدة لها صلة بتقرير كيف ستُستخدم هذه الأدوات. وبصرف النظر عن الترتيب فإن هذه الأبعاد لها صلة بالمشروطية والسرية والعرض والعدد والترتيب (انظر الشكل 7 ـ 15).

- المشروطية:
  الفعلي مقابل المحتمل والمتوقع
  (إنذارات)
- السرية: العمل السري مقابل العمل المكشوف
- العرض: المجتمع والحكومة والجماعات والأفراد
- العدد: الفرد أو الجماعة
- الترتيب: التتابع المتسلسل والتوقيت
  (استباقي ووقائي)

الشكل (7 ـ 15): طرق استخدام الأدوات

المشروطية

لا بد من القول بداية إن الأداة تستعمل فعلاً لكي تنتج تأثيرها، أو إن حكومة أجنبية يمكن أن تبالغ بأن الأداة سوف تستخدم ما لم تعمل على التوفيق بين سلوكها والأهداف التي وضعها الخبير الاستراتيجي؛ ففي هذه الحالة الأخيرة يكون استخدام الأداة محتملاً ومشروطاً ومتوقفاً على ما إذا استجابت الدولة الهدف (هـ) لمحاولة التأثير. وعليه، واعتماداً على الاستراتيجية النوعية المتبعة، يمكن توظيف الأدوات لأغراض تعاونية إما لمجرد إعطاء الوعود أو بمثابة مكافآت حقيقية، أو ربما لأغراض قسرية على شكل تهديدات أو عقاب (انظر الشكل 7 ـ 16). غير أن استخدام الأدوات بهذه الطرق سوف

	المتعاون	القسري
المحتمل والمتوقع	وعود	تهديد
الفعلي	مكافآت	عقاب

الشكل (7 ـ 16): خصائص المساومة لأدوات السياسة

يُرى بشكل مختلف من وجهة نظر الدولة الهدف (هـ) بافتراض أن (هـ) هي المتلقي للأثر الذي تحدثه الأداة، كما يوضح ذلك الشكل (7 ـ 17). وهكذا نجد أن التهديدات سوف تولّد أخطاراً للدولة الهدف (هـ) والعقاب سوف يفرض تكاليف على الدولة (هـ)، والوعود سوف تراها الدولة (هـ) فرصاً، والمكافآت ستكون منافع للدولة (هـ).

الدولة البادئة (ب)		الدولة الهدف (هـ)
التهديد	................................>	الخطر
العقاب	................................>	التكلفة
الوعد	................................>	الفرصة
المكافأة	................................>	المنفعة

الشكل (7 ـ 17): آثار الاستخدام الفعلي أو الطارئ على الدولة الهدف

والسؤال الذي يطرح نفسه هل ينبغي على رجال السياسة أن يستخدموا الأدوات على أنها احتمالات متوقعة أولاً ـ أي هل ينبغي أن يقدم المرء وعوداً قبل منح المكافآت أو أن يهدد قبل أن يعاقب ـ أم توجد مناسبات يكون فيها التطبيق المباشر والفوري هو الأفضل؟ يقول هنري كيسنجر في هذا السياق إن "جوهر الدبلوماسية يقضي بالاتجار في وعود

بأداء مستقبلي"، والاستخدام المتوقع قد يكون مرغوباً ذلك أنه بمقدوره أن يؤخر أو ربما يجتنب نهائياً التطبيق الفعلي للأدوات الموعودة أو أدوات التهديد؛[62] فمثلاً قد يحقق المرء منافع التحالف بمجرد إعطاء الوعد بالدفاع، أو نتائج معركة عن طريق التهديد من دون أن يضطر للقتال[63]. وعندما توظف الأدوات لغاية قسرية قد يعطي الاستخدام التوقعي المحتمل إنذاراً إلى الدولة المستهدفة، بما يتيح لها الوقت للاستعداد بشكل أفضل للصمود أمام العقاب التهديدي إذا لم تكن راغبة بتغيير سلوكها طبقاً لمطالب الدولة التي تحاول التأثير فيها.

وإذا أراد خبراء استراتيجية الشؤون الخارجية استغلال الفوائد التي تتيحها التهديدات لمحاولات التأثير، فعليهم أن يعرفوا جيداً كيف يجعلونها ذات فاعلية وقوة أثر. يقول إلكسندر جورج من جامعة ستانفورد، إن التهديد المؤثر يجب أن يكون قوياً وفعالاً بالنسبة إلى الطلب المقدم من الدولة التي توجه التهديد، وذلك لكي يعتقد قادة الدولة الهدف أنهم سيكونون في حال أكثر سوءاً إن تحدوا هذا الطلب مما لو قبلوا به[64]. والقوة في هذا الشأن هي نتاج مضمون التهديد، أي ما تقوله الدولة البادئة بأنها ستفعله إذا لم تذعن لها الدولة الهدف، وكذلك صدقية التهديد، أي احتمال أن يفعل المهدد حقاً ما كان يهدد به إذا لم تذعن الدولة الهدف[65]. والصدقية بدورها هي

(62) Years of Upheaval (Boston: Little, Brown, 1982), p. 1160

(63) وكما قال سان تزو (Sun Tzu) بخصوص الاستراتيجية العسكرية، "إن إخضاع العدو من دون قتال هو قمة المهارة". *The Art of War*, Samuel B. Griffith trans. (London, UK: Oxford University Press, 1971), p. 77.

(64) الطلبات بالطبع هي الأهداف عند الدولة البادئة، وتوجيه التهديدات هي مجرد طريقة محددة لفعل ما تحاول جميع محاولات التأثير فعله: أي تغيير التكاليف والمنافع للبدائل التي تواجهها الدولة الهدف (هـ) لكي تذعن لمطالب الدولة البادئة (ب). للمزيد من المعلومات حول الأهداف والخيار انظر الفصل الثامن الخطوة 5.

(65) المضمون والصدقية يماثلان الجدية والاحتمال، وهما صفتان متميزتان للتهديدات المتلقاة التي درسناها في الفصل الرابع.

الدالة الخاصة لطبيعة التهديد (بما في ذلك صفة الاستعجال فيه والأفعال المادية التي يتخذها المهدد لدعم تهديده مثل القوة الاستعراضية)، والإطار الذي أصدر فيه (بما في ذلك التأييد الشعبي ودعم الكونغرس والدعم الدولي والسابقة التاريخية التي تعود لتهديدات سابقة ومتابعتها وسمعة رجل السياسة في الدولة البادئة في الوفاء بتهديداته)[66]. فمثلاً، كان من شأن إخفاق الولايات المتحدة في متابعة أمور التهديدات التي أطلقتها خلال العقود الثلاثة الأخيرة من السنين بعد حرب فييتنام، أن جعل من العسير جداً على الرؤساء أن يطلقوا تهديدات فاعلة. وبسبب خشيتهم من عدم وجود دعم شعبي قد يكونون غير راغبين بإطلاق تهديدات كبرى، إنما بعد أن شاهد القادة الأجانب انسحاب الولايات المتحدة من فييتنام ولبنان والصومال. وقد تلزمهم أيضاً تهديدات أكثر قوة كثيراً بالنسبة إلى مطالب أمريكا قبل أن يستسلموا. وربما تكون النتيجة أن الولايات المتحدة قد أجبرت على استخدام العقاب المباشر (وما يتضمن ذلك من تكاليف وأخطار) بشكل أكبر كثير مما يقتضي الأمر[67].

وعلى نحو مماثل، من المرجح أن تكون صدقية أمريكا قد تأثرت سلباً بتقصيرها عن متابعة الأمور بخصوص وعود قطعتها أثناء أزمة في هذا اليوم ثم تنساها حين تحدث أزمة أخرى، وهذه مشكلة تسببت في إرباك السياسة الأمريكية لما بعد التدخل في باناما وهاييتي ويوغوسلافيا السابقة وإلى حد ما في أفغانستان، وكما وصفها كيسنجر حين قال: "إن دولة تتجاهل عن قصد وعودها تحمل عبئاً ثقيلاً، وتفقد دبلوماسيتها المرونة التي تأتي عادة من سمعة عالية من حيث الوثوقية، ولن يكون بمقدورها تلبية طلبات عاجلة

(66) أخذ هذا النموذج لقوة التهديد عن Barry M. Blechman and Tamara Cofman Wittes, "Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy," *Political Science Quarterly* 114 (Spring 1999): 6 - 11.

(67) على سبيل المثال في حرب الخليج عام 1991، وفي هاييتي وفي يوغوسلافيا السابقة: Blechman and Wittes, "Defining Moment," pp. 5, 26 - 28.

من حلفائها بوعود بعمل مستقبلي"[68]. وصناع القرار حين يفتقدون الصدقية، سيضطرون للوفاء بمكافآت ليتم إنجاز العمل، وهذا ما يزيد في التكلفة ويرفعها للأعلى، وكما قال جورج شولتز:

> وعندئذ تصبح السمعة الخاصة بالوثوقية ثروة ومصدر قوة، تعطي الأصدقاء شعوراً بالأمن والأعداء شعوراً بالحذر، والسمعة الخاصة بالوفاء بالالتزامات قد تجعل الوعود بالدعم أقوى احتمالاً للتنفيذ[69].

من أجل ذلك، عندما يجد صناع القرار في دولة ديمقراطية ما يغريهم في استعمال الأدوات شرطيا يجب أن يكونوا على ثقة أكيدة بأنهم على استعداد بل وقادرون على التطبيق إذا دعا داعي الوفاء بالعهد أو إن فشلت تهديداتهم[70].

والإنذارات هي حالة خاصة للتطبيق المتوقع المستقبلي في استراتيجيات القسر والإكراه؛ فالفكرة الرئيسية للإنذار تقضي إضافة إحساس بصفة الاستعجال لمطالب الدولة التي تحاول التأثير، وبحيث تشكل عنصر إقناع لصناع القرار في الدولة المستهدفة لكي تمتثل لهذه المطالب[71]. لكن

(68) Kissinger, *White House Years*, p. 895.

(69) George P. Shultz, "Power and Diplomacy in the 1980s," Address before the Trilateral Commission, Washington, D.C., April 3, 1984.

(70) في أواخر عهد إدارة كلينتون، وأوائل عهد إدارة بوش، واجهت الإدارتان هذه المشكلة بخصوص تغيير النظام في العراق، وهو هدف احتضنوه علانية أمام الملأ لكنه كان في الظاهر يفتقر (أو لعله كان غير راغب بـ) الوسائل التي تعطيه قوة الأثر، على الأقل حتى عام 2002.
Walter Pincus and Karen DeYoung, "Anti-Iraq Rhetoric Outpaces Reality," *Washington Post* (February 24, 2002), A1, A18.

(71) يقول غريغ وجورج، إن "الإنذار الكامل له ثلاثة مكونات هي: طلب واضح ومحدد من الخصم، وإطار زمني محدد للامتثال، والتهديد بالعقاب في حال عدم الامتثال ويكون قابلاً للتصديق وقوياً بما فيه الكفاية ..." فالعنصر الأول ضروري جداً لأي محاولة تأثير، والعنصر الأخير ضروري

الإنذارات عادة قد تشدد الانطباع بوجود خديعة ما لو أن العقاب المرافق لها غير قابل للتصديق، وربما تجعل الدولة الهدف أقل استعداداً للإذعان لتلك المطالب من خلال إضافة عنصر الإذلال حين استسلامها للمطالب، أو قد ينتج عنه امتثال جزئي أو مقيد يضع الدولة البادئة في موقف حرج جداً (ولا سيما أن طبيعة الإنذارات نفسها قلما تترك للدول التي تصدر هذه الإنذارات شيئاً من الغموض والالتباس يمكنها من المناورة فيها)[72]. ومن ناحية أخرى، قد تستخدم الإنذارات دون أي توقع من جانب الدولة المستهدفة بالاستسلام، وذلك لمجرد إعطاء الفرقاء الآخرين الانطباع بأن جميع البدائل غير الإجبارية قد استنفدت. بتاريخ 12 أيلول/سبتمبر 2001، قرر الرئيس بوش أن يوجه إنذاراً إلى حركة طالبان مع مطالب كان قد حددها في خطابه أمام الكونغرس بتاريخ 20 أيلول/سبتمبر، وكررها في رسالته الحربية المؤرخة في السابع من تشرين الأول/أكتوبر، حيث قال: "أغلقوا معسكرات الإرهابيين، وسلّموا قادة شبكة القاعدة وأعيدوا جميع المواطنين الأجانب بمن فيهم المواطنين الأمريكيين الذين احتجزوا في بلدكم ظلماً وعدواناً"[73]. وفي الوقت نفسه سلمت هذه الإدارة إنذاراً إلى باكستان يتضمن سبعة مطالب محددة للتعاون[74]. واللافت في الموضوع أن هذين الإنذارين قدما مع توقعات متعاكسة بالنجاح وكلاهما كان بمنتهى الدقة.

أيضاً لأي تهديد يراد له النجاح، وهكذا يتبقى أمامنا العنصر الأوسط والذي هو الصفة التعريفية للإنذار.

Gordon R. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft*, p. 197.

(72) هذه من بين النتائج المحتملة التي أخذتها بعين الاعتبار المجموعة المنبثقة عن مجلس الأمن القومي عام 1990 قبل حرب الخليج. Alexander L. George, *Bridging the Gap* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 1993) pp. 80 - 81.

(73) Bob Woodward and Dan Balz, "We Will Rally the World," *Washington Post* (January 28, 2002): A10; Bush's Address to the Nation, *Washington Post*, (October 8, 2001): A6.

(74) Woodward and Balz, "'We Will Rally the World'," p. A11.

السرية

إن استخدمت الأدوات فعلاً فقد تكون سرية خفية أو مكشوفة علنية، أي تستخدم بطرائق إما قد تنسب أو لا تنسب إلى حكومة الدولة البادئة[75]. ورد تعريف العمل السري الخفي في "قانون الأمن القومي" لعام 1947، بأنه "نشاط أو سلسلة أنشطة تقوم بها حكومة الولايات المتحدة لغرض التأثير في الأحوال السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية في الخارج حيث النية تكون بألا يكون دور حكومة الولايات المتحدة ظاهراً أو معترفاً به أمام الرأي العام"؛[76] فهذا النشاط إذاً متميز في طبيعته بحيث يناقش غالباً كما لو أنه أداة في حد ذاته، ولكن، وكما ينص على ذلك القانون، فهو فعلاً نشاط يتضمن أشكالاً خفية للفئات الأربع من الأدوات التي درسناها في الفصل السادس، وهي الفئات السياسة والإعلامية والاقتصادية والعسكرية؛ فالأعمال السياسية تتدخل تدخلاً مباشراً في العملية السياسية للدولة الهدف من خلال تقديم الأموال أو المعدات للأحزاب السياسية، أو دعم أو تخريب المهرجانات السياسية، أو استغلال اللاعبين السياسيين المحليين أو استخدام عميل للتأثير يؤثر على نحو مباشر في قرارات الحكومة. وتتضمن الأعمال الإعلامية في ما تتضمنه زرع الحقائق أو الأكاذيب في صحافة الدولة الهدف حول أي موضوع ابتداءً من النشاط السياسي المحلي وحتى الحياة الخاصة للأفراد المرموقين، أو ربما يتضمن أيضاً تزويد اللاعبين المهمين بصورة مباشرة بمعلومات كاذبة أو مضللة[77]. أما العمل الاقتصادي، فيعني التدخل في الأنشطة التجارية أو الاقتصادية، ومثال ذلك التلاعب بالسجلات المصرفية، أو تدمير المحاصيل الزراعية سراً، أو إدخال العملة المزيفة إلى داخل

(75) وتكون آثار العمل الخفي ظاهرة للعيان، وأما العمل السري (Clandestine) فتطلق على الأعمال التي تظل آثارها ونتائجها وكذلك من يرعاها خفية غير معروفة.

(76) PL 80 - 253, Sec. 503 (e)

(77) وسواء كانت الأعمال الدعائية صحيحة أم كاذبة، فإن هذه الأعمال قد تكون بيضاء (إذا نسبت إلى فاعلها نسبة صحيحة)، وقد تكون رمادية (إذا لم تنسب لأحد)، أو قد تكون سوداء (إذا كانت النسبة فيها كاذبة).

البلاد؛ غير أن العمل العسكري يشتمل على أشياء عديدة قد تبدأ بإنقاذ الرهائن وأعمال التخريب واغتيال الشخصيات السياسية المهمة أو الانقلابات العسكرية، وحتى العمليات شبه العسكرية مثل تدريب وتجهيز الجماعات المسلحة أو حركات التمرد.

وللعمل السري الخفي فوائد جمة تجعله مقبولاً عند القادة والزعماء منذ ظهور الحكومات؛ أولها، ثمة أشياء لا يمكن فعلها علناً، إما لأن الحكومة الهدف لا تسمح بها أو لأن حكومة الدولة البادئة غير مسموح لها بالوصول إلى أراضي الدولة الهدف أو شعبها. وثانيها، إن بعض الأعمال التي يمكن فعلها علناً قد لا تكون ذات قوة مؤثرة لو أن من يرعاها كان معروفاً. ومثال ذلك المساعدة الخارجية المقدمة إلى أحزاب سياسية قد تسيء إلى سمعة هذه الأحزاب في نظر الناخبين الذين يُقصد استمالتهم[78]. وثالثها، بعض الأشياء التي تفعل علناً ويمكن أن تكون مؤثرة قد تستدعي ردوداً انتقامية مهلكة لن تقوى الدولة البادئة على التعاطي معها؛ ولكن مهما تكن الأحوال فإن ثمة نوعين من المواقف توجب استخدام الأدوات فيها بشكل خفي: وهما، تلك المواقف التي تتعرض فيها الفاعلية لتسوية شديدة الهلاك، أو تلك المواقف التي تزداد فيها الأخطار كثيراً لو عرفت الدولة البادئة المستخدمة للأدوات[79]. ولكن قد يكون للعمل الخفي السري جاذبيته الخاصة عند الخبراء الاستراتيجيين وذلك لسبب بسيط هو أنه ليس بحاجة لبناء دعم

(78) ولعل هذا هو السبب الذي جعل "وكالة المساعدات الأمريكية (USAID) تختار عدم الكشف عن برنامج تبلغ كلفته 2 مليون دولار لدعم حركة فتح في الانتخابات التشريعية الفلسطينية في شهر كانون الثاني/ يناير 2006. Scott Wilson and Glenn Kessler, "U.S. Funds Enter Fray In Palestinian Election: Bush Administration Uses USAID as Invisible Conduit," *Washington Post* (January 22, 2006) A1, A20.

(79) Bruce Berkowitz and Allan Goodman, "The Logic of Covert Action," *National Interest* 51 (Spring 1998): 38 - 46. وهذا بالطبع شديد القرب من القول إن الأدوات لا ينبغي استخدامها سراً إلا عندما يكون من شأنها أن تزيد المنافع وأن تقلل التكلفة، وهذه معايير ينبغي تطبيقها في وسائل استخدام الأدوات كافة. انظر الخطوتين 6 و 7 في الفصل 8.

داخلي تتطلبه السياسة العامة، وثانياً لأنه أقل تكلفة من الاستخدام العلني المكشوف للأدوات. فهذه الصفات تستغل السرية لتسمح بالإقلال من المعارضة التي قد تواجهها الاستراتيجيات محلياً وعلى الصعيد الدولي.

غير أن هذه الملاحظات الأخيرة تشير أيضاً إلى بعض المساوئ التي يخبئها العمل الخفي السري، وبخاصة في بلد ديمقراطي؛ فهذه الطبيعة مجهولة الهوية للعمل الخفي قد تكون عامل إقناع لصناع القرار بأن بمقدورهم أن يعملوا ويتصرفوا دون أن يحاسبهم أحد، فيغريهم بفعل أشياء لن يفكروا قط بمحاولة فعلها أو المجازفة باجتنابها. وفي الوقت نفسه، إن السرية التي تحاط بها هذه الأعمال تحد كثيراً من مشاركة عدد من المسؤولين ذوي العلم والمعرفة الواسعين ومناقشة الحكمة من القيام بالأعمال المقترحة داخل وخارج الحكومة؛ فتزيد بذلك كثيراً من إمكانية ضعف التفكير الاستراتيجي أو الخطأ في الحسابات البسيطة. ويبدو أنه من غير المحتمل، على سبيل المثال، أن تكون طبيعة روب غولدبيرغ في مهمة إنقاذ الرهائن في إيران، التي وضعها جيمي كارتر قد ظلت على قيد الحياة بعد تلك التغييرات الواسعة داخل الحكومة أو أن أوليفر نورث قد استطاع ربط السياسة نحو إيران والكونترا في نيكاراغوا ـ وهما الأمران الأكثر مثاراً للجدل في سياسة ريغان الخارجية ـ بذلك التحويل غير المشروع للأموال، لو أن هذه الأدوات قد استخدمت علناً. والعمل الخفي، فضلاً عن احتمالات إنتاج استراتيجية ضعيفة قد يكون مآلها إلى الفشل، يخاطر أيضاً بـ"ضربة مرتدة" ـ أي احتمال أن يكون العاملون في الدولة البادئة قد خدعوا بهذه السياسة السرية، فتكون النتائج كارثية؛ فإذا حصل الفشل، وانكشفت الرعاية الخفية، فالتكلفة قد تكون أسوأ كثيراً، لكلا الدولة البادئة وللمتعاونين معها على الساحة الدولية، مما لو كانت السياسة علنية ومكشوفة منذ البداية[80].

(80) ومرة أخرى نستشهد بالمثال الخاص بالمساعدة الخفية عام 2006، من وكالة (USAID) إلى فتح: ذلك أن الكشف عن هذا البرنامج في الأيام الأخيرة التي سبقت الانتخابات قد أسهم كثيراً

ومع ذلك، يظل العمل الخفي طريقة في استخدام الأدوات من غير المحتمل أن تلغى، والمساوئ التي تحدثنا عنها أعلاه تعطينا بعض الإرشادات من أجل الاستخدام الفاعل لهذه الأدوات. أولاً، إن الخبراء الاستراتيجيين الذين يفكرون بعمل خفي يجب أن يفكروا جيداً في ما إذا كان ممكناً تحقيق التوازن بين الحفاظ على السرية من جهة، وإشراك العدد الكافي من الأشخاص في وضع التصميم المناسب لمسار العمل مع فرصة معقولة للنجاح من جهة أخرى. والانشقاق الداخلي، سواء بين الوكالات في واشنطن أو بينها وبين العاملين ميدانياً سيكون من الصعب جداً حله، ولا سيما أنه شديد الضرر في الأعمال الخفية. وثانياً، ينبغي على صناع القرار أن يكونوا بمنتهى الحرص والحذر لئلا تغريهم المغريات لإخفاء استخدام أداة لأسباب سياسية محلية مثل اجتناب المعارضة بالكونغرس أو الجدال العام، فينكرون دوماً أن الحاجة لدعم من الكونغرس أو من الرأي العام الذي تحدثنا عنه في الفصل الثالث لن يتلاشى لأن العمل الحكومي خفي. وثالثاً، إن الاستخدام الخفي للأدوات يجب أن يكون متوافقاً مع أي سياسة معلنة بخصوص الموضوع ذاته وليس معارضاً لها، كما كان الحال عندما قام أعضاء مجلس الأمن القومي عند ريغان بتقديم الأسلحة بشكل خفي إلى إيران، بينما كان باقي أعضاء الحكومة الأمريكية منشغلين في عملية (Operation Staunch) يحاولون إقناع الحكومات الأخرى بحظر شحن الأسلحة إلى طهران[81]. إن استخدام الأدوات بشكل خفي لا يستثنيها من القانون القائل إن الأدوات تحقق نجاحاً أفضل إن استخدمت معاً، والأدوات المستخدمة سراً تحقق أفضل نجاح إن توازت مع تلك المستخدمة علناً. ورابعاً، العمل السري الخفي يجب أن ينفذ بوقت مبكر وليس كمحاولة أخيرة يائسة بعد أن تفشل السياسة المعلنة، كما اكتشفت إدارة الرئيس نيكسون إثر محاولتها الحيلولة دون انتخاب سلفادور

في حصول ذلك النصر غير المتوقع لحماس، والتي اتخذت شعاراً لحملتها الانتخابية كما يلي: "أمريكا وإسرائيل تقولان لا لحماس ... فماذا تقولون؟"

(81) Shultz, *Turmoil and Triumph*, pp. 237, 785.

اللندي رئيساً لتشيلي إذ لم يكن العمل السري، وعدم نسبه إلى أحد علاجاً سريعاً أو عصاً سحرية؛[82] فالأدوات الخفية، شأنها في ذلك شأن الأدوات العلنية، بحاجة إلى وجود بنية تحتية ليكون لها نصيب من النجاح، وليس أمراً متاحاً مراراً أن يكون لدى الدولة البادئة إمكانات موجودة سابقاً وقابلة للاستثمار على مستوى معقول داخل الدولة الهدف على مستوى السلطة التنفيذية أو التشريعية أو الأحزاب السياسية أو النقابات العمالية أو الجماعات الدينية أو القوات المسلحة أو تنظيمات الأمن الداخلي أو المهاجرين والجماعات المنشقة؛ فهذه القواعد الإرشادية يمكن تلخيصها بالقول إن العمل الخفي يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية مدروسة جيداً وليس بديلاً لها.

العرض والاتساع

والأدوات، إن كانت لعمل سري خفي أو علني، يمكن أن تصمم بحيث يكون المتلقي المباشر لأثرها حكومة دولة أخرى أو مجتمع تلك الدولة وبخاصة الرأي العام المؤثر فيها (بما في ذلك اللاعبون من غير الدولة). وكما درسنا في الفصل السادس، تعد هذه الخاصية بين الأدوات السياسية بالغة الأهمية حتى إنها لتعطي أداة منفصلة عنها تسمى الدبلوماسية العامة أو دبلوماسية الرأي العام، يكون الغرض منها التأثير في الرأي العام، ورأي النخبة في المجتمع الأجنبي بطرائق تسهّل إحداث تغييرات في سياسات الحكومة. إضافة إلى ذلك، تعمل أدوات اقتصادية كثيرة بهدف إحداث تأثير في اقتصاد وشعب دولة هدف، بقصد أن تستجيب له الحكومة (أو بأمل أن تستجيب). غير أن العقوبات الاقتصادية يمكن أن توجه بطريقة أكثر تضييقاً، مثل صناعة معينة

(82) Kissinger, *White House Years*, pp. 658 - 678.

(83) Neta C. Crawford and Audie Klotz, "How Sanctions Work: A Framework for Analysis," Chapter 2 in *How Sanctions Work: Lessons from South Africa* (New York: St. Martin's Press, 1999), p. 31.

أو حتى شركات معينة إفرادياً (كما حدث في العقوبات الأمريكية الخاصة بعدم الانتشار والتي فرضت على شركات صينية معينة)؛ أو ضد زعماء في الحكومة (مثلما طبقت إدارة الرئيس بوش في انتخابات زيمبابوي في آذار/ مارس 2006)، وهذه الأخيرة تدعى "العقوبات الذكية". وما يجدر ذكره في هذا السياق أن إحدى الدراسات التي أجريت على العقوبات ميزت "خمسة مواقع للتأثير" لهذه الأداة الاقتصادية وهي: صناع القرار النخبة؛ والهيكليات الحكومية التي تحتاج للموارد؛ والاقتصاد (ونقصد به الشركات والسكان عموماً)؛ والمجتمع المدني؛ والفرقاء الآخرون خارج الدولة[83].

وكما تبين هذه الأمثلة تعد هذه الطريقة الثالثة لاستخدام الأدوات من حيث الأساس مسألة تتعلق بمقدار ضيق أو اتساع تطبيق الأداة؛ فالعمل العسكري، على سبيل المثال، قد يعني الحرب ضد القوات المسلحة في دولة ما، أو انقلاباً ضد حكومتها أو اغتيال قائد فرد. في حرب عام 1999 في كوسوفو، مثلاً، لم تكن الهجمات الجوية موجهة ضد إمكانات حربية صربية فحسب، بل أيضاً ضد الإمكانات الاقتصادية لعائلة الدكتاتور وأعوانه[84]. غير أن أي افتراض لصالح استهداف حكومي أضيق للأدوات قد يستدل عليه من اعتبارين اثنين على الأقل. أولهما، من أجل الأدوات القسرية التي ينبغي أن تكون متوافقة مع قوانين الحروب باجتناب تعريض المدنيين للأذى (مع أن فعل ذلك قد يكون ضرورياً لتحقيق الأهداف المقصودة). وعليه فإن الضرر الإضافي الناتج عن العقوبات الواسعة (وآثارها المخربة على التحالف الذي يطبقها) قد جعل رجال السياسة الأمريكيين ينتقلون من التطبيق العريض الواسع إلى التطبيق الضيق[85]. وثانيهما، إن توجيه الأدوات ضد العامة في

(84) David Halberstam, *War in a Time of Peace* (New York: Scribner, 2001), p. 474.

(85) هكذا كان النمط في هاييتي وفي كوسوفو، كان وزير الخارجية كولن باول يعمل على تضييق العقوبات على العراق ليجعلها أكثر فاعلية عندما حدثت هجمات 9/11، واختارت الإدارة الأمريكية الحرب عوضاً عن ذلك.

دولة أجنبية يطيل حلقة الإرسال، ويضع خطوة واحدة أخرى بين مرحلة البداية ومرحلة النجاح، وهي خطوة الأثر المجتمعي المؤثر في الحكومة.

العدد

تحديد عدد الأدوات المستخدمة في استراتيجية الشؤون الخارجية

ورابعاً، ومن هذه الطرق ينبغي على الخبير الاستراتيجي أن يقرر كم من الأدوات يجب أن يستخدم. وقد لخص أحد الممارسين الحاذقين ذلك بقوله إن شرطين أساسيين يجب أن يتحققا عند استخدام الأدوات، وهما: أولاً، "المطابقة الصحيحة بين الأداة والمشكلة، الوسيلة مع الغاية". وثانياً، "التنسيق والتوظيف الماهر لأدوات القوة الوطنية بحيث تعزز الواحدة منها الأخرى"[86]. ففي معظم الحالات قد يكون توظيف مجموعة من الأدوات أفضل من توظيف أداة واحدة تعمل بمفردها. يقول أستاذ العلوم السياسية دافيد بالدوين: "أي أسلوب لفن إدارة الحكم يظل ضعيف التأثير بمعزل عن الأساليب الأخرى". وكما قال روبرت آرت "ليست أية أداة من أدوات إدارة الحكم كافية بمفردها لتحقيق هدف مهم في السياسة الخارجية"[87]. فمن وجهة نظر آرت، تنشأ الحاجة لأدوات متعددة بسبب بسيط هو أن أي هدف يكون عادة متعدد الجوانب، ولأن أهداف محاولات التأثير (بافتراض اتباع استراتيجية القسر والإكراه) سوف تستخدم أقوى ما لديها من أدوات للوقوف بوجه استراتيجية الدولة البادئة، فتدفع سريعاً ذلك التفاعل إلى ما هو أبعد من أداة واحدة.

يبدو أن الممارسة الأمريكية تؤيد فائدة الأدوات المتعددة؛ ففي مثال هاييتي لعام 1994، تطلّب إخراج الطغمة الحاكمة عدداً من الأدوات كان منها

(86) Steven R. Mann, "The Interlocking Trinity," Unpublished student paper, National War College, November 5, 1990.

(87) Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 143; Robert J. Art, "American Foreign Policy and the Fungibility of Force," *Security Studies* 5 (Summer 1996), 24.

فرض العقوبات ودبلوماسية الرأي العام والاستعانة بالمنظمات الدولية وعروضاً بمساعدات اقتصادية ومفاوضات مكثفة قام بها فريق مؤلف من كارتر ونون وباول، وكذلك استعراض شديد الوضوح حول جاهزية استخدام القوة العسكرية[88]. كما إن اتفاقات دايتون بخصوص البوسنة تطلبت الاستخدام الفعلي للقوة (قصف جوي لمواقع صربية) وعقوبات دبلوماسية متعددة الأطراف واتهامات قانونية دولية ومفاوضات ثنائية على مستوى بارع رفيع[89]. كما تطلب إعادة بناء أفغانستان والعراق أن تقدم الولايات المتحدة الأمن العسكري والشرطة ومساعدات خارجية هائلة ورفع العقوبات وأفضليات تجارية ودبلوماسية عامة قوية جداً ومساعدات قانونية وتعبئة المنظمات الدولية. وفي حالة الاحتواء التي سادت إبان الحرب الباردة استخدمت الأدوات كافة ابتداءً من المفاوضات وحتى السياسة التجارية والتحالفات والحروب بالوكالة، بالرغم من أن التأكيد والمزج الدقيق قد تبدلا كثيراً بين إدارة وأخرى[90].

الترتيب

وأخيراً، وبافتراض استعمال عدد من الأدوات، يجب على الخبير الاستراتيجي أن يتخذ قراره بخصوص التوقيت والتسلسل الأمثل لاستخدام الأدوات؛ فالتوقيت له علاقة بالزمن الخاص بالمقدار اللازم استخدامه من كل أداة؛ فإذا

(88) لمزيد من الاطلاع على تحليل لمجموعة الأدوات المستخدمة انظر: David E. Weekman, "Sanctions: The Invisible Hand of Statecraft," *Strategic Review* 26 (Winter 1998), pp. 39 - 45.

(89) Susan Rosegrant and Michael D. Watkins, *Getting to Dayton: Negotiating and End to the War in Bosnia*, Kennedy School Case C 125 - 96 - 1356.0 (Cambridge, MA: President and Fellows of Harvard College, 1966); Richard Holbrooke, *To End a War* (New York: Random House, 1998).

(90) يقدم لنا غاديس وصفاً لهذه التغييرات على مدى 7 إدارات تولت حكم الولايات المتحدة في كتابه *Strategies of Containment*.

كانت الأداة ستستخدم على مدى يمتد للمستقبل، ينبغي اتخاذ قرار حول ما إذا كان المقدار الأقصى من الوعد أو التهديد سيستخدم عند البداية أم سيحفظ لاستعمال لاحق، وإذا كانت الأداة ستستخدم فوراً فالقرار يجب أن يركز على ما إذا كانت المكافأة أو العقاب سيطبقان تدريجياً أم دفعة واحدة. والمعروف أنه من الطبيعي في موقف فيه مساومة أن يرغب المرء في رؤية إلى أي مدى زهيد الثمن سوف يكلف إنجاز الأهداف. وعلى نحو مماثل للتطبيق على مدى مستقبلي قد يبدو التطبيق التدريجي خافضاً للتكاليف والأخطار. لكن للعمل التدريجي بعض المساوئ المماثلة إلى حد كبير لمساوئ الاستخدام للمدى الممتد للمستقبل. فمثلاً، التطبيق التدريجي للعقوبات الاقتصادية يمكن أن يعطي الدولة ـ الهدف وقتاً كافياً للتكيف مع آثارها، بينما قد يؤدي التصعيد التدريجي للضغط العسكري إلى الإقلال من عنصر المفاجأة والصدمة لهجوم شامل وفي الوقت نفسه يزيد في أمد الصراع كما يزيد من الخسائر على كلا الجانبين. وفي الاستراتيجية المتعاونة مثل برنامج نان لوغار (Nunn-Lugar) التعاوني لخفض التهديدات الذي كان يعمل على تأمين مواد نووية في الاتحاد السوفياتي السابق، فإن من شأن الاستخدام التدريجي للمساعدات أن يخفض من التكاليف سنة بعد أخرى ويعطي الزمن اللازم لاختبار مختلف الإجراءات والبرهان على جدارتها. لكنه في الوقت نفسه قد يتيح للتهديدات أن تستمر لوقت أطول مما ينبغي، أو للفرص كي تضيع من دون أن يستفاد منها فائدة كاملة.

غير أن قضايا التوقيت هي قضايا تثير النزاع بصفة خاصة في ما يتعلق بالقوة العسكرية التي تستخدم لاستراتيجيات قسرية أو للحرب. يحدد أستاذ العلوم السياسية ألكسندر جورج تحت عنوان "الإنذار"، شكلين للتدرج في استخدام القوة في دبلوماسية القسر والإكراه. في الشكل الأول الذي أسماه "شد البرغي" تخضع الدولة الهدف "لضغط شديد يتزايد في تصاعد متدرج"؛ أما في الشكل الثاني الذي وصفه بعبارة "لننتظر ونرى" تكون

التهديدات المتواضعة أو الاستخدام الاستعراضي متبوعة، إذا لزم الأمر، بتهديدات أو أفعال متواضعة أخرى"[91]. لكن التصعيد الناتج عن هكذا أفعال قد يؤدي وقد لا يؤدي إلى إنجاز الغرض منها إن لم تحصل الحرب. وعندما يتعلق الأمر باستخدام القوة العسكرية في عمل قتالي، فالحكمة التقليدية تقضي بأن تكون تلك القوة الملاذ الأخير بسبب ما يكتنفها من تكاليف وأخطار وبعد استنفاد الأدوات الأخرى. لكن وزير الخارجية الأمريكية الأسبق جورج شولتز يقول إن "استخدام القوة يجب ألا يؤخذ على محمل خفيف بكل تأكيد، إنما الأفضل أن يستخدم المرء القوة حين ينبغي له وليس حين يتوجب عليه استخدامها، وكوسيلة أخيرة لا يوجد غيرها، وعند ذاك الوقت يكون مستوى القوة والأخطار التي تكتنفها قد تضاعفت مرات عديدة"[92].

ويمكن الحديث أيضاً عن الاستخدام المبكر أو الفوري للأدوات، حيث ليس مستبعداً أن ينظر إلى الحالات الاستباقية أو الوقائية على أنها حالات متطرفة للاستخدام الفوري للأدوات، وهذه في جوهرها حالة معاكسة للإنذار؛ ففي هكذا حالة لا تقدم الدولة البادئة (ب) أي تهديد قط ضد الدولة الهدف (هـ)، بل هي فقط تقوم باستخدام مباشر للأدوات، فالفكرة العامة وراء ذلك هي أن تفعل أنت نحو الآخرين ما سيفعلونه لك، ولكن افعله أنت أولاً. فإذا طبقت في الأدوات العسكرية تعني الحالة الاستباقية القيام بالهجوم أولاً بغية تعطيل حصول هجوم وشيك من الجانب الآخر، وله ما يبرره في قانون الدفاع عن النفس عندما يكون التهديد آنياً ومربكاً لا يترك مجالاً لاختيار الوسائل ولا يترك لحظة للتفكير والتشاور[93]. أما العمل العسكري الوقائي

...

(91) George, *Bridging the Gap*, p. 80.

(92) Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 345.

(93) هذا هو التعريف الكلاسيكي للدفاع عن النفس كما وضعه وزير الخارجية دانييل ويبستر في قضية كارولين *Caroline* عام 1835. Herbert W. Briggs, ed. *The Law of Nations*, 2nd. ed. (New York: Appleton - Century - Crofts, Inc., 1966) p. 985. وقد أشار ويبستر في ذلك أن هذا العمل يجب أن يتضمن "لا شيء غير معقول أو زائد، ولا سيما أن العمل الذي

فهو أكثر صعوبة في التبرير من العمل الاستباقي، كما اكتشفت إدارة الرئيس بوش في حرب العراق عام 2003، ولا سيما أن هذا العمل من حيث تعريفه يتخذ ضد تهديد متجمع وعندما "لا تكون ضغوط الوقت كبيرة جداً بحيث تحول دون استخدام الوسائل الدفاعية أو الوسائل غير العسكرية. ومن خلال إعطاء الأولوية لبدء الصراع، فإن العمل الاستباقي والوقائي يشكلان مجازفة بحدوث تأثيرات على فرقاء آخرين وعلى النظام، وهذا ما ينبغي على الخبير الاستراتيجي أن يوازن بينه وبين الخطر الذي يواجهه[94]. غير أن العمل الوقائي غير العسكري - مثل اتخاذ إجراء دبلوماسي أو اقتصادي مبكر بغية إحباط صراع آخذ بالتطور - قد يكون من الاستراتيجيات ذات التكلفة الضئيلة للشؤون الخارجية. هذا وقد أدرك مكيافيللي قيمة الإجراء المبكر حين عقد مقارنة بين الكثير من التهديدات التي يواجهها رجال السياسة، وبين "تلك الحمى المعروفة بحمى السل الرئوي، كما يقول الأطباء، والتي يسهل الشفاء منها في بداياتها مع أنها صعب التعرف إليها، والتي هي مع مرور الزمن.. تصبح من السهل التعرف إليها إنما يصعب الشفاء منها"؛[95] فالمشكلة تكمن هنا في تجميع الدعم الداخلي الكافي لتحمل أعباء القيام بالعمل واتخاذ الإجراء قبل أن تبرز للعلن أخطار أزمة آخذة بالتطور.

غير أن توظيف أدوات متعددة يتيح الفرصة لاستخدام بعضها للمدى المستقبلي وبعضها الآخر على نحو فوري، بعضها تدريجياً وبعضها الآخر دفعة واحدة، والإقلال من تطبيق بعضها وتكثيف تطبيق بعضها الآخر مع مرور الزمن حيث يجرى تقييم أثرها، وبالطبع تعتمد جميعاً على درجة المرونة التي تتيحها كل أداة. يتضح من الاستراتيجيات الأمريكية القسرية المطبقة مؤخراً وجود أنماط متباينة من حيث التوقيت والتسلسل الزمني لها.

تسوغه ضرورة الدفاع عن النفس يجب أن يكون محدوداً بالضرورة ذاتها وأن يبقى ضمنها بكل تأكيد".

(94) انظر البحث الخاص بالاخطار تحت عنوان الخطوة 7 في الفصل الثامن.

(95) كتاب الأمير The Prince, p. 39

في قضية هاييتي عام 1994، وجهت إدارة الرئيس كلينتون (وبعد عقوبات اقتصادية طال أمدها وفي أعقاب فشل جهود دبلوماسية متعددة الأطراف) إنذارات عامة متزايدة وواضحة بأن العمل العسكري ممكن، ومحتمل، ثم وشيك، وتبعه بعد ذلك القيام بالغزو الفعلي للجزيرة بهدف دفع المفاوضات الثنائية إلى القمة. وقد اتبعت إدارتا الرئيسين بوش الأب والابن مقاربة مشابهة في الشهور التي سبقت الحربين ضد عراق صدام حسين؛ فقبل حرب عام 1991، عمل الرئيس جورج بوش الأب على شد البرغي على صدام معلناً هدفه (أن هذا لن يدوم) منذ البداية، ثم استخدم الضغط الدبلوماسي والعقوبات الاقتصادية والانتشار العسكري، الذي أتبعه بتوجيه إنذار في محاولة غير ناجحة لجعل الدكتاتور العراقي ينسحب من الكويت دون حرب[96]. وعلى نحو مماثل استخدم الرئيس جورج دبليو بوش قبل حرب العراق عام 2003، طريقة التصعيد التدريجي للضغط الكلامي بما في ذلك أن العراق في "محور الشر"، والإنذار بأن الولايات المتحدة "لن تقف مكتوفة الأيدي وهي تشاهد الخطر يدنو أكثر فأكثر"، وبينما كثف هجماته الجوية في ظل حملاته الشمالية والجنوبية للمراقبة، وفي الوقت نفسه عمل على تنسيق وترتيب ضغط دولي (بما في ذلك عودة المفتشين عن الأسلحة) من خلال الأمم المتحدة، وكان ذلك كله على خلفية عقوبات اقتصادية امتدت لما يزيد على عقد من الزمان كانت قد عملت من قبل على تشديدها وتضييقها[97].

(96) "[كان هدفنا] إنهاء غزو العراق للكويت وذلك باتباع سياسة الدبلوماسية القسرية ضد صدام حسين. قد تبدأ بالضغط الدبلوماسي ثم يضاف إليها الضغط الاقتصادي وإلى درجة كبيرة من خلال الأمم المتحدة، وأخيراً ننتقل إلى الضغط العسكري من خلال الزيادة التدريجية لعديد القوات الأمريكية في منطقة الخليج". James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1995), p. 227

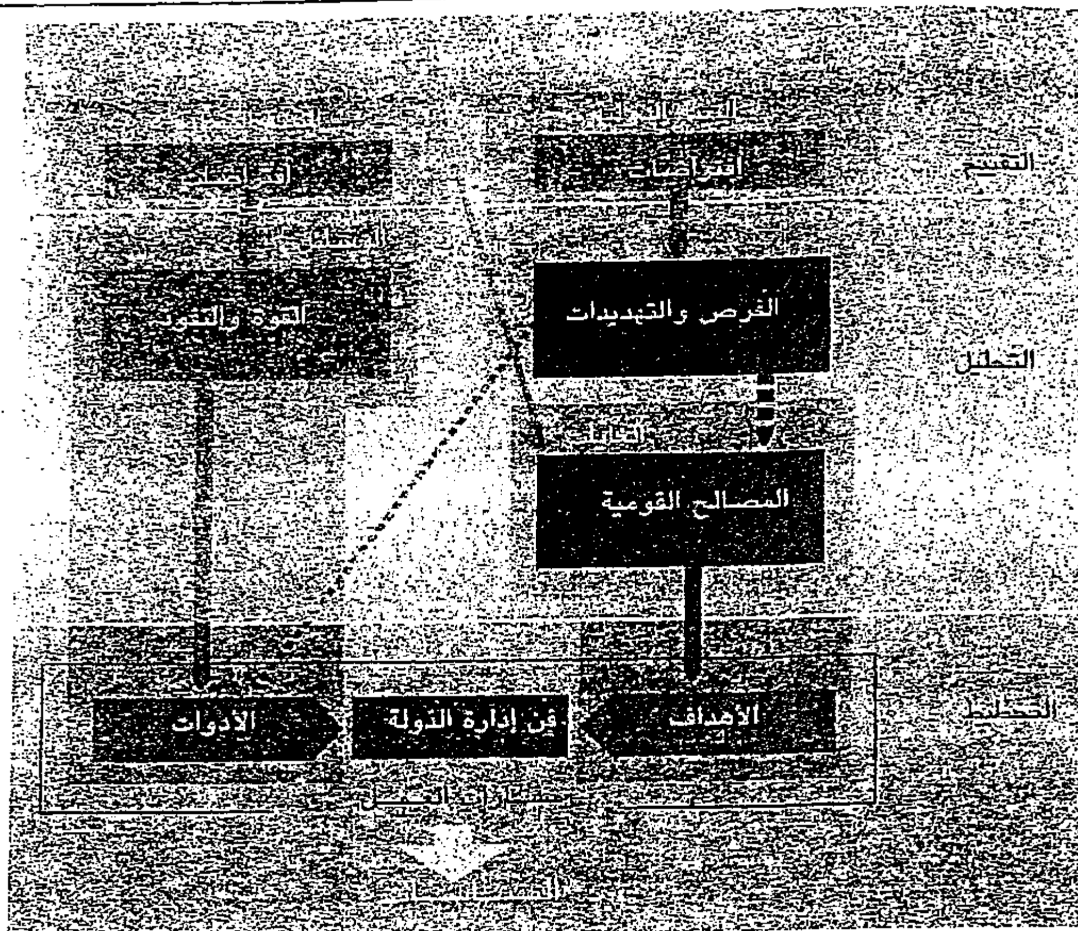
(97) State of the Union Address, *Washington Post* (January 30, 2002): A16; Alan Sipress, "Powell: No Plans Now For War With 'Axis'", *Washington Post* (February 13, 2002): A20, and "U.S. Options on Iraq Still Undecided," *Washington Post* (February 19, 2002): A1, A8.

وخلافاً لذلك، اتبعت إدارة الرئيس بوش الأب مقاربة مختلفة في باناما عام 1989، كما فعل ريغان في غرينادا عام 1983، متفادياً توجيه تهديدات صريحة بعمل عسكري بغية تحقيق أقصى درجات المفاجأة حين جاء الهجوم.

وليس ثمة شك بأنه كلما كثر عدد الأدوات الواجب تنسيقها وتجميعها، يزداد تعقد قرارات تتعلق بالتوقيت والتسلسل الزمني. وكما تبين الأمثلة المدرجة أعلاه تبدو الحركة الاعتيادية في الاستراتيجيات القسرية أنها تنتقل من الاستخدام الممتد للمستقبل لكل أداة إلى الاشتخدام الفعلي لها، وكذلك من الأدوات الناعمة إلى الأدوات الصلبة (مثلاً: من الدبلوماسية إلى العقوبات الاقتصادية إلى العمل العسكري). ولكن بمقدور المرء أن يتصور حالات تكون فيها بعض الأدوات في حال تطبيق مباشر، بينما تكون أدوات أخرى موضع وعد وتهديد، منها ما يستخدم دفعة واحدة وأخرى تدريجياً، أو حالات تكون فيها الأدوات السالبة متبوعة بأدوات إيجابية وليس العكس. ولكن ينبغي الانتباه إلى أن هذا التبدل الأخير قد يكون ناتجاً عن غيره وليس مجرد تسلسل للأدوات. وقد يكون إشارة لتغيير في الاستراتيجيات النوعية من الاستراتيجية القسرية إلى المتعاونة، وهذا ما يعيد المرء دورة كاملة إلى تلك الخيارات الاستراتيجية الأساسية. وأخيراً، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين ألا يغيب عن بالهم أن المزيد من التعقيد يعني مزيداً من التشكك ومزيداً من فرص حصول الخطأ. وكما أطلق أستاذ العلوم السياسية ريتشارد بيتس تحذيره في قوله: "الاستراتيجيات المعقدة ذات مقادير قريبة من التسامح هي أكثر خطراً من الاستراتيجيات البسيطة التي تقل فيها الأجزاء المتحركة والاستراتيجيات التي تتوقع كثيراً للمستقبل وتعتمد على مراحل عديدة للتفاعل أكثر خطراً من الاستراتيجيات التي تتصف بآفاق الزمن القصير"(98).

إن هذه الخطوات الثلاث في وضع الاستراتيجية - والتي تحدد الأهداف

(98) Richard K. Betts, "Is Strategy an Illusion?" *International Security* 25 (Fall 2000): 20.



الشكل (7 ـ 18): الغايات، الطرائق، الوسائل كمسارات عمل

والغايات وتربطها مع أدوات معينة عن طريق إدارة تفصيلية للحكم وشؤون البلاد ـ صممت بحيث تعطي مسارات عمل استراتيجي (انظر الشكل 7 ـ 18). وكما إن كل هدف يحدد في خطة استراتيجية يجب أن يتصل اتصالاً بينياً وواضحاً بالمصالح التي يخدمها (والتهديدات أو الفرص التي يتعاطى معها)، فكذلك الأمر يجب أن يكون لكل هدف أدواته الخاصة وأن تكون طرائق استعمال هذه الأدوات محددة وواضحة. عند مستوى التخطيط، مثلاً، ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يتحركوا أفقياً فيربطون الغايات (الأهداف)، والطرق (فن إدارة الحكم) والوسائل (الأدوات) مع كل هدف. وقد تكون الاستراتيجية الناتجة رزمة واحدة ولها مسارات عمل تكميلية تكون مصممة

بحيث تحمي قدر الإمكان تلك المصالح المعرضة للأخطار في المجال الذي تعالجه الاستراتيجية، أو قد تكون على شكل ورقة خيارات تقدم إلى صانع قرار بيده السلطة، تعرض عليه بدائل لمسارات عمل ربما تكون اقتصادية يختار منها ما يراه مناسباً. وأياً كانت الطريقة فإن كل هدف سوف يعرض لأول اختبار للمرغوبية من حيث كونه يخدم المصلحة القومية، أو يحميها من تهديد معين، أو يستفيد من فرصة لتعزيزها، وكل هدف أيضاً سيعرض لثاني اختبار للجدوى، ولا سيما أن ذلك الهدف متصل بالأدوات التي يراها الخبير الاستراتيجي ضرورية لإنجازه والمستخدمة بالطريقة الأكثر احتمالاً للنجاح.

وعلى الرغم من ذلك كله، فإن وضع رزم لأهداف مع أدواتها يتمم عملياً الخطوات الثلاث الأولى فقط نحو إنهاء وضع خطة استراتيجية. بعد ذلك، ينبغي على الخبير الاستراتيجي أن يقيّم وأن يصقل ويهذب مسارات العمل التي وضعها. ولكن تبقى أسئلة عدة ينبغي طرحها. كيف يتأكد المرء أن الوسائل والطرائق التي اختارها سيكون لها أثر على المتلقي؟ وهل سيكون ذاك الأثر كافياً لإعطاء فرصة معقولة للنجاح أي لجعل الدولة الهدف من الاستراتيجية تفعل أو تقاسي أو تحقق ما تريده الدولة البادئة، وذلك لتتمكن الدولة البادئة (ب) من تحقيق أهدافها؟ وعندما تتم الإجابة عن هذين السؤالين، فإن ثمة أسئلة أخرى بانتظار إجابات عنها. ماذا سوف تكلف الاستراتيجية المقترحة؟ وما الأخطار التي ستطرحها بما يتعلق بتكاليف غير متوقعة أو الإخفاق في تحقيق الأهداف؟ وما مدى الترابط المنطقي للاستراتيجية؟ وإذا كانت استراتيجية شؤون خارجية شاملة، فما مدى تناسب وانسجام أجزائها مع بعضها البعض؟ وإذا كانت استراتيجية تعالج قضية معينة أو بلداً معيناً أو إقليماً معيناً، فما هو أثر الجهد المبذول في تطبيقها على استراتيجيات أخرى مصممة لحماية أو تعزيز مصالح أخرى؟ هذه الأسئلة سوف نعالجها في الخطوات 4 ـ 8 لعملية التخطيط الاستراتيجي، وهذا هو موضوع الفصل الثامن.

8

تقييم مسارات العمل

ربما يبدو للوهلة الأولى أن مجرد انتقاء الأهداف واختيار الأدوات وصوغ الطريقة التي تربط هذه الأهداف والأدوات معاً يتمم عملية التخطيط الاستراتيجي، لكن هذه المهام ما هي إلا نقطة البداية، ولا سيما أن مسارات العمل التي يكونها هذا الاختيار الأولي للغايات والطرائق والوسائل، تحتاج لنوعين من التقييم قبل وضع اللمسات الأخيرة لها. أولاً، يتعين على خبراء الاستراتيجيا أن يفكروا ملياً بكيفية تبلور منافع الاستراتيجيا التي يقترحونها وإلى أي درجة يحصل هذا التبلور، وأن يفكروا أيضاً في ما إذا كان لأدواتهم عند تطبيقها أثر يقودها إلى النجاح. وهذه الأمور تشكل الخطوتين 4 و5 من عملية التخطيط الاستراتيجي (انظر الشكل 8 ـ 1). ثانياً، يتعين على خبراء الاستراتيجيا أن يفكروا جدياً بالجوانب السلبية للأعمال التي يقترحونها بما في ذلك التكاليف والأخطار التي قد تنجم عن مسارات العمل المقترحة وعن توافقيتها مع بعضها بعضاً وأثرها على استراتيجيات الشؤون الخارجية الأخرى التي تخدم مصالح مهمة أخرى. وهذه هي الأمور التي تعالجها الخطوات 6 و7 و8 في هذه العملية.

4. الأثر: إجراء تقدير لكيفية تأثير مسارات العمل بالمتلقي

ماذا ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يفعلوا قبل أن يقرروا ما إذا كانت مسارات العمل التي يضعونها سوف تنجح وما إذا كانت الطرق والوسائل

1. **الغايات:** ضع قائمة أولية بالأهداف. وتأكد من كونها مطلوبة ومرغوبة في مقابل المصالح.
2. **الوسائل:** اختر الأدوات المناسبة لتحقيق تلك الأهداف.
3. **فن إدارة الحكم:** حدد الطرق الواجب اتباعها في استخدام الأدوات، وتأكد من جدواها في مقابل القوة.
4. **الأثر:** ضع تقديراتك لكيفية تأثير مسارات العمل بالمتلقي أو المتلقين.
5. **النجاح:** ضع تقديراتك لكيف سيكون رد فعل الدول المستهدفة.
6. **التكلفة:** قيّم ما إذا كانت الاستراتيجية جديرة بتكلفتها.
7. **الأخطار:** خذ بنظر الاعتبار أن الأشياء لن تكون كما خططت لها. أعد التأكد من كونها مطلوبة ومرغوبة مقابل التكلفة والأخطار.
8. **الترابط المنطقي:** تأكد من التوافقية الداخلية والخارجية للغايات والوسائل والطرق، ونسق في ما بينها وحدد الأولويات منها.

الشكل (8 ـ 1): خطوات لوضع الاستراتيجية

التي اختاروها سوف تحقق لهم أهدافهم؟ أولاً، من الضروري بادئ ذي بدء إجراء تقدير لقدرة الأدوات المقترحة على التأثير في المتلقي، أي إنزال العقوبة فعلاً أو الخوف الشديد منها أو تقديم المكافآت أو التوقع الأكيد من الحصول عليها. وكما وصف ذلك دبلوماسي أمريكي له باع طويل في العمل الدبلوماسي بقوله: "إن الدرجة التي عندها يشعر الخصم بالضرر أو بالحافز المطبق عليه من خلال قدرة معينة تشكل قياساً لأثر تلك القدرة"[(1)]. والجدير ذكره أن للأثر علاقة وثيقة بقوة الدولة البادئة (ب)- وهذا يعني نقاط القوة ونقاط الضعف للأدوات التي درسناها في الفصل السادس والتي اختارها الخبير الاستراتيجي في الخطوة 2. ولها علاقة أيضاً ودون ريب بقوة إدارة الحكم أو الطرائق التي بها يستخدم الخبير الاستراتيجي تلك الأدوات ـ سواء

(1) Chas W. Freeman, Jr., *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 1997), p. 19.

كان تطبيقها مستقبلياً أم فعلياً، عريضاً أم ضيقاً، علنياً أم خفياً، أحادياً أم متعدداً، متسلسلاً أم متزامناً، تدريجياً أم دفعة واحدة - وهذا ما سوف نتناوله عند الحديث عن الخطوة 3.

إذا كانت نقاط القوة ونقاط الضعف في الأدوات صفات متساوية لقوة الدولة البادئة، فإن فن إدارة الحكم يؤثر تأثيراً شديداً في حلقة البث بين الدولة البادئة (ب) والدولة الهدف (هـ)، وتمام تلك الحلقة له أهميته العظمى لأثر الأداة. وكما يوضح الشكل (8 - 2)، لا تعتمد حلقة البث على طرق استخدام الأدوات فحسب، بل وعلى البيئة الاستراتيجية التي فيها تحدث محاولة التأثير. وجميع الافتراضات المتعلقة بكيفية سير الأمور في العالم التي درسناها في الفصل الثاني، تصبح ذات أهمية وعلاقة، ذلك أنها تضع القيم المعيارية التي من خلالها سيكون للأدوات آثارها؛ فمثلاً قد يكون أثر أداة ما مختلفاً إذا كانت الدول عربة موسيقى وليست منسجمة، وإذا كانت الكيانات غير الدول متعددة ولها دورها القوي في النظام الدولي، وإذا كانت الآلية الناظمة للسياسة العالمية فوضوية أو عضوية وليست نيوتونية. وستتأثر الأدوات الاقتصادية كثيراً بعمليات النظام الاقتصادي الدولي، وبخاصة الدرجة التي عندها تؤثر العولمة في استقلال الدولة. ولعل الاعتبار البيئي الأكثر أهمية هو ذاك المتعلق بما يمكن أن يفعله فرقاء آخرون لموازنة أثر الأدوات على متلق أو على دولة هدف، ومثاله تقديم الدعم لمقاومة التهديد العسكري أو إرسال الإرهابيين لتعطيل جهود إعادة بناء الدولة أو تقديم مساعدة اقتصادية للتعويض عن النقص الناتج عن العقوبات؛ فهذه الخصائص البيئية إن جمعت معاً يمكن أن تكون تقييدات وممكنات أو حتى مضاعفات للرزم العديدة للأهداف والأدوات التي يجري تقييمها والعاملة بهدف تقييد أثرها أو تسهيل هذا الأثر[2].

(2) يقدم Michael N. Schmitt شرحاً وافياً عن المضاعفات والتقييدات، في مقالته التي تحمل العنوان Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach, *Strategic Review* (Winter 1997): 31 - 32.

(ب)	←	(هـ)
الدولة البادئة تستخدم قوتها	حلقة الوصل الخاصة بالإرسال والأثر:	الدولة الهدف والنجاح:
- توافر الأدوات	- فن إدارة الحكم: طرق استخدام الأدوات	- الأهداف والصعوبات الكامنة فيها
- نقاط القوة ونقاط الضعف	- افتراضات بيئية	- إعادة هيكلة خيارات (هـ)

الشكل (8 ـ 2): إجراء تقديرات للأثر

وبافتراض أن حلقة البث متينة وصلبة ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يدرسوا خصائص المتلقي أو الدولة الهدف لكي يقرروا أي الاستراتيجيات النوعية وأي الأدوات التي يقدّر لها أن يكون لها أثر؛ فالاستراتيجية الخاصة بالإقناع البحت، على سبيل المثال، قد تقتضي وجود حكومة في الدولة الهدف راغبة في الدخول بحوار عن حسن نية ومنفتح على العقل ويحتمل أن تعمل على متابعة الالتزامات. أما الحكومات التي تبدو أفعالها مخالفة لاتفاقات سابقة، مثل اليابان في الدبلوماسية التي أفضت إلى الحرب العالمية الثانية أو كوريا الشمالية وإيران في هذه الأيام، فقد تدمر قدراتها التفاوضية من خلال عدم قدرتها على إلزام نفسها بشكل يمكن تصديقه على الجانب الآخر[3]. وإذا كانت الاستراتيجية استراتيجية متعاونة بطبيعتها فقد يحتاج المرء إلى شيء من الإحساس أن الدولة الهدف قادرة على الإفادة من الحوافز المتاحة وقادرة أيضاً (مثلاً) على الإفادة جيداً من المساعدة الخارجية أو الامتيازات التجارية. ولكن إذا كانت الاستراتيجية

(3) بخصوص دبلوماسية اليابان انظر: Paul W. Schroeder, *The Axis Alliance and Japanese-American Relations, 1941* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1958).

المقترحة استراتيجية قسر وإكراه، يصبح السؤال عما إذا كانت الأدوات المتاحة تستطيع إنزال ألم حقيقي في الدولة الهدف، وهذه مسألة تتعلق بضعف الدولة. وفي هذا السياق ينبغي أن نطرح أسئلة دقيقة تكون محددة بالأدوات؛ فالضعف الاقتصادي يعتمد على مسائل من مثل ما درجة الاكتفاء الذاتي في اقتصاد الدولة الهدف، وما مدى اعتمادها على المستوردات أو الأسواق الدولية. والضعف أمام الجهود الإعلامية قد يختلف باختلاف انفتاح المجتمع ومدى استجابة حكومته للرأي العام. وأما الضعف أمام الأدوات العسكرية فيعتمد على عوامل مثل المنظومات الدفاعية للدولة ونوعية الأهداف العسكرية التي تقدمها[4].

وهكذا، من خلال التفكير بنقاط القوة ونقاط الضعف في أدواتهم، وفي الطرق التي بها تستخدم والبيئة التي فيها ستعمل وخصائص الدولة المتلقي/الهدف، يستطيع الخبراء الاستراتيجيون أن يكوّنوا لديهم شيئاً من الإحساس بنوع الأثر الذي لديهم. ولكن، وكما أشرنا آنفاً إن أثر الأدوات المستخدمة لا يقود مباشرة إلى النجاح النهائي للاستراتيجية، فالأثر ضروري للنجاح لكنه ليس شرطاً كافياً للنجاح؛ فمثلاً، قد تبقي العقوبات اقتصاد إيران في حالة ركود لأمد غير محدود أو قد يقدم الغرب مساعدات اقتصادية هائلة إلى كوريا الشمالية، ومع ذلك فمن الممكن (إن لم يكن من المحتمل) أن يظل الحاكم في أي من هذين البلدين على موقفه ولا يتخلى عن برنامجه للأسلحة النووية. ولكن لكي يتوصلوا إلى شيء من التقديرات بخصوص النجاح يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يأخذوا بنظر الاعتبار كيف يحتمل أن يكون رد الفعل على الأثر الذي يرونه هم أو الدول المتلقية ويشعرون به.

(4) عند ابتداء الحرب على الإرهاب في أفغانستان، اشتكى الخبراء الاستراتيجيون الأمريكيون بأن الدولة لم يكن لها أهداف ذات قيمة يجدر قصفها، وهذا ما جعل القسم الأعظم من منظومات الأسلحة عالية التكنولوجيا الأمريكية عديمة الفائدة. Bob Woodward and Dan Balz, "We Will Rally the World" *Washington Post* (January 28, 2002) A9.

5. النجاح: تقدير كيف سيكون رد فعل الدولة الهدف

من أجل ذلك تعد خصائص الدولة الهدف أكثر أهمية عند تقدير احتمالات النجاح منها عند التنبؤ بدرجة واحتمال الأثر. وليتمكنوا من بناء رزم خاصة بالأهداف والأدوات، ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين وعلى نحو متزامن أن يدرسوا طبيعة أهدافهم[5]. ولا سيما أن أهداف الدولة البادئة (ب) هي التي تحدد نوع المطالب التي تقدم وبالتالي مدى تنوع البدائل التي تواجهها الدولة الهدف (هـ)؛ وخيار الدولة الهدف (هـ) من بين تلك الأهداف هو الذي يحدد ما إذا كانت محاولة التأثير من (ب) ستنجح وما مدى درجة نجاحها. عند هذه النقطة يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يعيدوا النظر في أهدافهم، إنما في هذه المرة ليس من وجهة نظر مصالحهم الخاصة وقوتهم، بل من وجهة نظر مصالح وقوة الدولة الهدف.

ولعل الخاصية الأكثر أهمية للأهداف والتي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند محاولة التنبؤ بالنجاح، هي ما مدى امتداد وطموح وبالتالي صعوبة تحقيق هذه الأهداف[6]. وفي هذا الصدد يجدر التمييز بين ثلاثة أنواع عريضة من الأهداف. أولها، المحاولة الكلاسيكية للتأثير، أي الجهد الهادف إلى تغيير نوايا أو غايات الحكومة، أو سياساتها أو سلوكها. أما الأهداف المقصود بها تغيير قدرات دولة ما ووسائلها، فهذه مختلفة كثيراً، وقد يكون لها أثر ثانوي في تغيير السياسات الحكومية، لكن نجاح هكذا أهداف يمكن القول إنه يتحقق إذا تأثرت بها القدرات فحسب. (وليس ثمة ما يدعو للدهشة بأن هذين

(5) "الخطوة الوحيدة ذات الأهمية القصوى عند تحليل القدرات تأكيد من يحاول جعل من يفعل مـــاذا." David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985) p. 149.

(6) مثلاً، الكتاب الذي يستشهد به كثيراً بخصوص العقوبات الاقتصادية يقول إن "معدل النجاح يعتمد بأهميته على نوع السياسة أو التغيير الحكومي المطلوب". Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2nd ed. Vol. 1 (Washington, DC: Institute for International Economics, 1990) pp. 92 - 93.

النوعين من الأهداف يطابقان المكونين للتهديدات ـ النوايا والقدرات ـ والتي يتعين على الاستراتيجيات أن تتعاطى معها.)[7] وثالثاً، يأتي هدف إسقاط حكومة دولة أخرى، أو تغيير النظام، والذي لا ينظر إليه على نحو ملائم بأنه محاولة تأثير في حالات كثيرة، ولا سيما أن آلية تغيير السلوك تقضي بتغيير اللاعبين أنفسهم وليس نوايا مجموعة اللاعبين الحاليين[8].

وإذا كان الهدف تغيير سلوك حكومة دولة هدف ـ أي الغايات أو الأهداف من الاستراتيجية ـ عندئذ يكون على جانب كبير من الأهمية أن يضع صناع القرار تقديراتهم بخصوص مصالح تلك الحكومة في ما يتعلق بالتغيير. ومع أنه من العسير جداً الدخول إلى ذهن رجال السياسة الآخرين، لكن يتعين على حكومة الدولة البادئة أن تحصل بطريقة ما على رأي دقيق جداً حول مدى قوة تثمين الحكومة الهدف للسلوك المزمع تغييره، ومدى عمق استثمار هذا السلوك في السياسة التي تلقى المعارضة، ومدى شدة التمسك به لتقاوم السلوك الجديد الذي تريد الدولة المؤثرة تبنيه. إذاً يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يتخيلوا أنفسهم قادة الدولة الهدف (هـ) يستخدمون المنطق الاستراتيجي الذي تحدثنا عنه في هذا الكتاب لاحترام استراتيجية الجانب الآخر، وبخاصة أن محاولة التأثير لن تنجح إلا إذا تم تثمين اجتناب التغيير المرغوب من جانب أولئك القادة بأقل من الحصول على المنافع المقدمة، أو إنهاء الألم الذي ألحقته الأدوات التي يقترح الاستراتيجيون استخدامها[9]. والنجاح، بعبارة أخرى، يقتضي شيئاً من التناسب "بين الغرض

(7) انظر الفصل الرابع.

(8) "من الواضح انه كلما ازداد طموح الطلب من الخصم، ازدادت صعوبة المهمة في دبلوماسية القسر". Alexander George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics," Chapter 1 in George and William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 1994) pp. 8-9. وبالتاكيد يمكن أن ينسحب القول نفسه على الدبلوماسية التعاونية أو دبلوماسية الإقناع أيضاً.

(9) "إن عقوبة معينة ستكون ناجحة ... اعتماداً على تصنيف الدولة الهدف للقيمة [النسبية] للتحدي وتكلفة العقوبة". Jonathan Kirshner, "The Microfoundations of Economic Sanctions",

العام وطبيعة الأهداف المراد تحقيقها والأدوات المستخدمة في سبيل تحقيقها"[10].

أما محاولات الدولة البادئة (ب) لإعادة هيكلة البدائل التي لدى الدولة الهدف (هـ) أو إجبار قادتها على إعادة تقييمها، فقد تسلك دروباً عدة محتملة في محاولة التأكد أن "تكاليف عدم الامتثال التي تفرضها على الدولة الهدف، ومنافع الامتثال التي يمكن تقديمها للدولة الهدف، هي أكبر كثيراً من منافع عدم الامتثال وتكاليف الامتثال"[11]. أحد هذه الدروب يقضي بخفض الاحتمال ورفع تكاليف المقاومة الناجحة لمطالب الدولة البادئة (ب)؛ فالأولى يمكن أن تكون من خلال التوضيح للدولة الهدف (هـ) أن الدولة البادئة (ب) أكثر صدقية ولديها دوافع أكثر، أو أن الدولة الهدف (هـ) لا تملك القدرة على المقاومة، وتكون الثانية من خلال توجيه تهديد أكبر أو أكثر صدقية بما في ذلك التصعيد غير المقبول. وهنالك درب آخر يقضي برفع المنافع المحتملة أو خفض تكاليف القبول والرضا وذلك من خلال تقديم وعد أكبر وأكثر صدقية أو من خلال الإعراب عن الجهوزية للمساومة وترك مخرج للدولة الهدف (هـ) من الموقف الذي أوجدته استراتيجية الدولة البادئة (ب). وفي كلا الدربين، تريد الدولة البادئة أن توجد نوعاً من اللاتناسق المرغوب لكلا الدوافع (قوة الغرض أو النية) والقدرات (توازن القوة)، وهي فائدة في كلا جانبي الغايات والوسائل التي تراها كذلك الدولة الهدف[12]. وفي أفضل

Security Studies 6 (Spring 1997): 34.

(10) Bruce W. Jentleson and Christopher A. Whytock, "Who 'Won' Libya?" *International Security* 30 (Winter 2005/06): 51.

(11) Jentleson and Whytock, "Who 'Won' Libya?", p. 51.

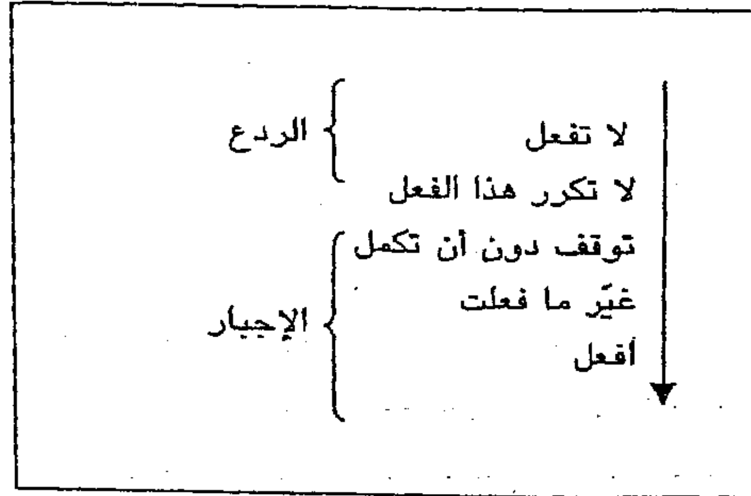
(12) في دبلوماسية القسر والإكراه، يقول جورج إن الدولة البادئة (ب) بحاجة لإجراء تقدير للدوافع النسبية عند الجانبين، و"الدوافع" في هذا السياق تعني رؤية كل جانب لما لديه معرضاً للخطر في النزاع، والأهمية التي يوليها كل جانب للمصالح المتأثرة بالأزمة وما هو مستوى التكاليف والأخطار التي يرغب كل جانب إلحاقها بالجانب الآخر بسبب تلك المصالح. فإذا كانت القوة التي تمارس القسر تطلب شيئاً أكثر أهمية لها من أهميته للخصم، عندئذ ينبغي على الجهة التي تمارس القسر أن تستفيد مما يمكن تسميته "اللاتناسق في المصالح"
George Simons, *Limits of Coercive Diplomacy*, p. 15.

الحالات تريد الدولة البادئة (ب) أن تقوم ببعض الخيارات غير الجذابة للدولة الهدف (هـ) لكي تسقط لائحة خيارات الدولة الهدف (هـ)، وفي الوقت نفسه تقدم خيارات جذابة يمكن أن تضاف إلى لائحة اعتبارات (هـ) لتكون موضع دراسة وتقييم جديين.

غير أن الأهداف التي تقتضي إجراء تغيير في سلوك لاعب آخر، تتميز بتنوع واسع من المصاعب ابتداءً من تغيير التصويت الذي قامت به الجمعية العامة للأمم المتحدة بخصوص موضوع قليل الأهمية وحتى وضع حد لغزو عسكري قائم. وهنالك تمييز واحد أكيد وثابت يجدر ذكره في هذا السياق ألا وهو التمييز بين الإجبار والردع؛ فالردع محاولة لاعتراض أو منع عمل بسبب الخوف تقوم به دولة أخرى، أو منعها من فعل شيء لم تبدأ بعد بفعله، بينما يعني الإجبار محاولة لتغيير مسار عمل يقوم به لاعب آخر، إما من خلال وضع نهاية لشيء تجده الدولة (ب) غير مسموح به ولا يمكن احتماله، أو جعلها تفعل شيئاً تجده الدولة (ب) ضرورياً[13]. فكلا قوة العطالة والحاجة التي تشعر بها الدولة الهدف (هـ) بألا يراها أحد تخضع لمطالب الدولة البادئة (ب)، ينبغي أن تجعلا إجبار دولة على إطلاق مسار عمل جديد أكثر صعوبة في جوهره من منع حصول تغيير في سلوكها الحالي[14]. وتوخياً للمزيد من

(13) Robert J. Art, "The Four Functions of Force," in Robert J. Art & Kenneth Waltz (eds), *The Use of Force: Military* Power and International Politics (Lanham: University Press of America, 1996, 4th ed.) pp. 3-11; Robert J. Dorff and Joseph R. Cerami, "Deterrence and Competitive Strategies: A New Look at an Old Concept," *Small Wars and Insurgencies*, Special Issues on *Deterrence in the 21st Century* (Autumn, 2000): 109 - 123. يقول آرت في موضع آخر إنه منطقياً يوجد "ثلاث نتائج أساسية لأية محاولة تأثير"، والثالثة هي الدفاع الذي يعرّف بأنه اتخاذ خطوات من شأنها الإقلال ما أمكن من الضرر الناجم عما تقوم به الدولة الهدف (هـ) أو ما قد تفعله، ولكن خلافاً لما هو الردع أو الإجبار لا يعد الأخير محاولة للتأثير، ولا سيما أن غايته الأساسية لا تهدف إلى تغيير سلوك (هـ) وإنما الحماية من هذا السلوك (بالرغم من أنها قد تنتج نوعاً من الردع). *A Grand Strategy for America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003) p. 6.

(14) في ما يتعلق بالتمييز بين الردع / الإجبار انظر: Thomas Schelling, *Arms and Influence*



الشكل (8 ـ 3): تزايد الصعوبة في أهداف تغيير النوايا

الدقة يمكن القول باستطاعة المرء أن يفترض وجود ما لا يقل عن خمس درجات من الصعوبة لأهداف تغيير السلوك أو النوايا (انظر الشكل 8 ـ 3)، ذلك أنه قد يبدو منع دولة ما من تكرار القيام بعمل كانت تقوم به أكثر صعوبة من عمل لم تقم به بعد، والأكثر صعوبة أيضاً هو جعلها تغير عملاً قد أتمته، وربما الأكثر صعوبة من هذه جميعاً جعلها تفعل شيئاً لا تفعله عادة على الإطلاق[15]. وهنالك أيضاً تمييز له أهميته البالغة يطال صعوبة الهدف أو الغاية لا بد من الانتباه إليه. وهو يتعلق فيما يتعلق بسلوك خارجي للسياسة الخارجية أو ما يسمى عادة بـ "الشؤون الداخلية" للدولة الهدف. قد يفترض المرء أن النوع الأخير للهدف سيكون إنجازه أكثر صعوبة من الأول ذلك أن المسائل الداخلية سيكون صعباً وصول أدوات السياسة في الخارج

(New Haven, CT: Yale University Press, 1966) pp. 69-91, but also see David A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics," Klaus Knorr, ed. *Power Strategy and Security* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1983) pp. 30 - 34.

(15) وضع هذا المخطط اعتماداً على قوائم وأفكار وردت في كتاب: George and Simons, *Limits of Coercive Diplomacy*, pp. 8-9; Robert J. Art, "Coercive Diplomacy: What Do We Know?" Chapter 9 in Art & Patrick M. Cronin, eds., *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 2003), pp. 389-390. (وهو لا يجد علاقة واضحة بين النجاح ونوع الهدف المطلوب، ص. 401). وكذلك كتاب Schelling, *Arms and Influence*, pp. 69-91.

إليها (وبالتالي أقل احتمالاً أن تسجل أثراً) وكذلك أكثر تثميناً عند القادة الأجانب(16).

ومن جهة أخرى، فإن أهداف الوضع الراهن مثل الاحتواء تتبناها الدول غالباً عندما تعتقد أن الدولة الهدف من غير المحتمل أن تقبل بمطالب مرهقة لها بتكلفة وأخطار معقولة، وذلك بسبب قوتها النسبية أو بسبب قوة قيمها. وكما حصل عملياً نحو الاتحاد السوفياتي إبان الحرب الباردة، وضد عراق صدام حسين بين حربي عام 1993 وعام 2003، يعد الاحتواء استراتيجية تهدف إلى منع امتداد التهديد أو تعطيل التهديد من الخصم، وتستخدم عادة حين يخشى المرء أن يرسل الأفضل، أي عندما تكون الحرب المباشرة أكثر تكلفة في ما يتعلق بالمصالح المعرضة للخطر(17).

ولكن ربما لا يهدف استخدام أدوات السياسة الخارجية في بعض الاستراتيجيات إلى تغيير سلوك حكومة ما على الإطلاق. بل قد يكون الهدف عوضاً عن ذلك تغيير قدرات دولة أخرى، أي الوسائل الداعمة لاستراتيجيتها؛ فهنا يتجسد دور الأدوات في إضعاف الدولة الأخرى أو قد يساعد في تعزيز قدراتها بحيث تجعل حكومتها آمنة ومؤثرة. وقد كان هذا الهدف الأخير موضوع محاولة قامت بها الولايات المتحدة في أعقاب حروب في البوسنة عام 1995، وفي كوسوفو بعد عام 1999، وفي أفغانستان بعد عام 2001، وفي العراق بعد عام 2003. وقد غدا على جانب كبير من الأهمية لفن إدارة شؤون البلاد بأمريكا في القرن الواحد والعشرين، حتى لقد أحدثت مكاتب لإدارته في كل من وزارتي الخارجية والدفاع. إن خفض قوة لاعب أجنبي قد تكون إما من خلال تدمير أو سلب قدرات موجودة لديه، أو قد يتم ذلك على

(16) وهذا دون شك واحد من الأعباء التي يتعين على المثاليين أن يتحملوها ولا سيما أنهم يعتقدون أن البنية الداخلية للدول هي المحدد الرئيسي والمهم لخياراتها في السياسة الخارجية.

(17) Barton J. Bernstein, "Containment", in *Encyclopedia of American Foreign Policy*, 2nd ed. Vol. 1 (New York: Scribner's, 2001) pp. 345 - 364.

نحو أقل حدة من خلال استراتيجية الرفض التي تهدف إلى إضعاف أو منع نمو قوة لدى خصم ما من خلال حرمانه من السيطرة على أرض أو بضائع أو خدمات[18]. والاحتواء كما مارسه الغرب ضد الاتحاد السوفياتي إبان الحرب الباردة، تضمّن جرعة صحية من الرفض، ذلك أنه كان مصمماً ليس بهدف تغيير نوايا موسكو في سياستها فحسب - وبصورة رئيسية إحباط مغامراتها على الساحة الدولية - بل أيضاً (ومن خلال الرقابة الشديدة على الصادرات) إلى إضعاف قدراتها عن القيام بمثل هذه المغامرات، وكذلك قدرتها على تهديد الولايات المتحدة. وعندما احتل السوفيات أفغانستان، كان الهدف من العقوبات التي فرضتها إدارة الرئيس كارتر (والدعم الذي قدمته إدارة ريغان في ما بعد للمجاهدين) جعل الاتحاد السوفياتي يدفع ثمناً غالياً لمغامرته تلك، ليس من خلال ردع أعمال أخرى من هذا النوع فحسب، وإنما أيضاً إضعاف قدراته العسكرية[19].

لكن إضعاف دولة أخرى قد لا يكون عملاً مباشراً وصريحاً كما قد يبدو للعيان؛ فمثلاً، قد يظن المرء أن فرض التكاليف على الخصم من حيث كونه جزءاً من استراتيجية قسر سيكون دوماً لفائدة الدولة البادئة (ب)، ولكن في تفاعل محصلته ليس صفراً لا تكون الحالة دوماً هكذا، وكما هو الحال عادة في الاستراتيجية، فذلك كله يعتمد على ردود فعل الدولة الهدف (هـ)[20].

(18) See Charles B. Shotwell, "Export Controls: A Clash of Imperatives," in Richard L. Kugler and Ellen L. Frost (eds), *The Global Century: Globalization and National Security*, Vol. 1 (Washington, NDU Press, 2001), pp. 335 - 354.

(19) Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983) p. 430; Jimmy Carter, *Keeping Faith* (New York: Bantam Books, Inc., 1982) pp. 472, 476; George P. Shultz, *Turmoil and Triumph* (New York: Charles Scribner's Sons, 1993), pp. 570 - 692.

(20) وعلى النقيض من ذلك، وفي موقف تكون محصلته الصفر، كما يقول شيلينغ "فإن أية تكلفة يكون العدو مجبراً على تحملها لها قيمة إيجابية لجانبنا، مثلما ينبغي للتكاليف التي نتحملها نحن.. أن تقيّم سلباً." فإذا نظر المحلل إلى الموقف الاستراتيجي برمته فإن تلك التكاليف لا ينبغي أن تؤخذ في الحسبان بشكل منفصل لأن التكاليف من حيث تعريفها هي مكاسب

وقد أشار توماس شيلينغ الحائز على جائزة نوبل، أن إطلاق تهديد يتعين على دولة هدف (هـ) أن تتعاطى معه يشبه رفع سعر سلعة سوف تستهلكها الدولة (هـ) إذا اتخذت مسار عمل معين، وأن نتيجة ذلك تدخل في العملية آلية مماثلة لما يدعوه الاقتصاديون مرونة السعر عند الطلب حين تقرر الدولة الهدف (هـ) ماذا ستفعل[21].

فقد تعمل الدولة (هـ) على تحويل الموارد من القدرات التي تهدد الدولة (ب) بغية الدفاع ضد التهديد من جانب الدولة (ب) مع أنها أثناء عملها هذا قد تنشئ دفاعاً فعالاً بحيث تضيع قيمة المساومة في هذا التهديد. ولكن قد يكون ممكناً أيضاً أن تفكر الدولة (هـ) بأن أي دفاع فعال ومؤثر قد يكون باهظ التكلفة، فتستخدم مواردها بالتالي في توجيه تهديد مضاد للدولة (ب) في مجال آخر تاركة هذه الأخيرة في حالة أسوأ مما كانت عليه قبل إطلاق تهديدها الأصلي. والواقع إنه من أجل هكذا ردود أفعال تحصل سباقات التسلح. وهذا كله يعتمد على كيفية استجابة الدولة الهدف (هـ) للتكاليف التي تفرضها الدولة البادئة (ب) عليها. ونتيجة لذلك، فإن التكاليف التي تدفعها الدولة (هـ) وتنهي المسألة بذلك قد لا يكون لها أية علاقة بضخامتها أو توجهها لما فيه منفعة الدولة البادئة (ب)[22].

تبادلية. ولكن عندما ينظر المحلل إلى جزء واحد فقط من المشكلة الاستراتيجية في قضية "محلية" (كأن تكون إقليمية أو في البلد أو وظائفية) ومع الأخذ بعين الاعتبار "الموارد التي يمكن أن تكون قد خصصت بدلاً من ذلك لمجالات أخرى، أو الموارد التي يمكن توفيرها لتستخدم لاحقاً في مجالات أخرى، فعلينا أن نترك مجالاً محدداً للتكاليف ... [وفي هذا النوع من المواقف التي محصلتها صفر تعد التكاليف مجرد قياس للتبعات أو الثمرات التي تحدث خارج حدود مشكلتنا المحلية. وهي الاقتصادات الخارجية التي يتعين على كل تحليل جزئي أو محلي أن يأخذه في الحسبان].
Thomas C. Schelling, "The Strategy of Inflicting Costs," in Schelling, ed., *Choice and Consequence* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984), pp. 272 - 273.

(21) مرونة الطلب هي المقياس لمدى حساسية المشترين لأي تغيير في سعر السلعة، أي مدى ضخامة التغيير في الكمية المشتراة بالنسبة إلى التغيير في السعر.

(22) Schelling, "Strategy of Inflicting Costs," pp. 280-289.

ولكن بدلاً من أن يكون الهدف تغيير سلوك أو قدرات حكومة ما، قد يكون الهدف تغيير الحكومة ذاتها، كما فعلت الولايات المتحدة في سياستها نحو هدسون أوستن عام 1983، ومانويل نورييغا عام 1989، وراؤول سيدراس عام 1994، وصدام حسين بعد عام 1998، وبعد هجمات 9/11 بالنسبة إلى حركة طالبان في أفغانستان؛ ففي معظم الحالات قد يكون مستحيلاً التفاوض مع حكومة لإخراجها من السلطة ولا سيما وأنه لا توجد أداة، أو على الأقل أداة موجهة إلى الدولة دون قادتها تستطيع أن تسبب ألماً أو تقدم منفعة للتعويض عما فقد؛ فالحرب المباشرة أو الحرب الخفية قد تلزم في الأحوال العادية ومع ذلك توجد استثناءات، فالمفاوضات التي أجرتها إدارة الرئيس ريغان مع نورييغا زعيم باناما عام 1988، وكذلك المفاوضات في عهد الرئيس كلينتون مع طغمة سيدراس في هاييتي عام 1994، أمثلة لذلك، وكما يظهر من تلك الحالة الأخيرة قد تنجح هذه المفاوضات وتعطي ثمارها إذا أمكن إقناع الحكومة المسيئة أن إزاحتها عن الحكم أمر حتمي وأن التفاوض في موضوع رحيلها سيكون وفق شروط أفضل من الشروط التي تفرض قسراً؛[23] فالذي حدث في هاييتي كان مجرد قيام الولايات المتحدة بإعادة هيكلة خيارات تلك الطغمة وإقناع أعضائها بأن هذه الخيارات لم تعد تتضمن خيار البقاء في السلطة.

وبالطبع قد يكون تغيير الحكومات في الأعم الأغلب بوسائل أقل حدة من تلك. وحيث إن الدول لا تتكون عادة من لاعب واحد يتسلم سلطتها، يتوجب على الخبراء الاستراتيجيين أن يحسبوا حساب تأثيرات أفعالهم ليس على "الحكومة" فحسب، بل على الفئات التي منها تتشكل الحكومة، وليس على الفئات التي في السلطة فحسب، وإنما أيضاً على كل من يدعي له حقاً

(23) On Noriega, see Shultz, *Turmoil and Triumph*, Ch. 48; on Haiti, See David E. Weekman, "Sanctions: The Invisible Hand of Statecraft," *Strategic Review* 26 (Winter 1998): 39 - 45.

في السلطة، ولا سيما أن النخبة الموجودة في الحكم أو خارجه تستطيع أن تعمل بمثابة "قاطع الدارة الكهربائية" فتشكل بذلك مصداً أو مانعاً للتأثيرات السياسية الناجمة عن أدوات تستخدمها الدولة البادئة (ب)، أو قد تكون بمثابة "أحزمة إرسال" بين أثر تلك الأدوات والنجاح(24). والأكثر من ذلك أنه في دولة ديمقراطية أو حتى في بلد يتم تغيير حكومته بأمر من قصر الرئاسة أو وفق سياسة النخبة، قد يكون لأعمال تقوم بها حكومات خارجية أثر على التوقعات السياسية لمختلف الفئات والأحزاب؛ فإذا أقدمت الولايات المتحدة، على سبيل المثال، على وصم إيران بأنها جزء من "محور الشر" حين كان رئيسها معتدلاً نسبياً، فقد يكون من شأنها أن تدمر الحجة التي استخدمها المعتدلون في إيران الذين قالوا إن كبح بلدهم سوف يؤدي إلى منافع في علاقتها مع الغرب، وبالتالي أسهمت في وصول الراديكاليين إلى مراكز القوة ليحلوا محل المعتدلين(25). وبالمثل، حين ترفض حكومة إسرائيل منح تنازلات مهمة في مفاوضاتها مع السلطة الفلسطينية بقيادة حركة فتح المعتدلة نسبياً، وتؤكد صحة العنف ضد إسرائيل بقيادة حماس من خلال انسحابها الأحادي الجانب من غزة، لن يستغرب أحد إن رأى حركة حماس تأخذ الأصوات من فتح في انتخابات حرة وعادلة(26). وهكذا، وفي معرض تقييمهم لاحتمالات

(24) Jentleson ad Whytock, "Who 'Won' Libya?" p. 55.

(25) حاول الرئيس محمد خاتمي خلال فترة حكمه التي امتدت ثماني سنوات أن يشجع "حوار الحضارات". ولكن وبخاصة بعد أن وصفت إيران بأنها «محور الشر»، التفت هؤلاء الشباب [المتشددون] إلى زعيمهم وسألوا "ماذا جعلنا خاتمي؟" كما قال محلل سياسي إيراني نقلت أقواله في مقالة Karl Vick, "Iran Calling Wider World To Its Side," *Washington Post* (February 1, 2006): A18. وربما كانت نتيجة ذلك أن جاء محمد أحمدي نجاد بعد خاتمي، فأعاد العمل ببرنامج إيران لتخصيب اليورانيوم، وأنكر واقع وجود الهولوكوست ودعا مراراً إلى محو إسرائيل من الخارطة.

(26) "كان الهدف من انسحاب إسرائيل من غزة أن يكون خطوة أحادية الجانب تحرم محمود عباس [زعيم فتح ورئيس السلطة الفلسطينية] من نصر يدعيه لنفسه بصنع السلام عن طريق المفاوضات؛ وبالمقابل أكدت حماس أنها طردت الإسرائيليين من غزة بسبب منهجيتها غير المهادنة". Glenn Kessler, "U.S. Policy Seen as Big Loser in Palestinian Vote", *Washington Post* (January 28, 2006) A16.

نجاح أي مسار عمل، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن ينظروا إلى داخل اللاعب الدولي الذي يحاولون التأثير فيه، وأن يركزوا على العناصر البشرية التي تتحكم به أو قد تتحكم به مستقبلاً، ذلك أن قراراتهم هي التي تهم أولاً وأخيراً.

ومع أن معظم ما تقدم ذكره قد يفترض أن هدفاً واحداً هو المهم فحسب، إلا أن لمحاولات التأثير التي يتحدث عنها الخبراء الاستراتيجيون أهدافاً عدة. غير أن تحقيق أهداف عدة في دولة هدف واحدة أمر على جانب من الصعوبة، ولا سيما أن الدولة الهدف (هـ) تدرك جيداً أن الدولة البادئة (ب) من غير المحتمل أن تفي بتهديداتها جميعاً أو تنكث بوعودها إذا كان هدفها الذي في قمة أولوياتها قد تحقق؛ فمثلاً كانت حكومة باكستان، وطوال مدة بقاء القوات السوفياتية في أفغانستان في ثمانينيات القرن الماضي، تعلم جيداً أن الهدف الرئيسي للولايات المتحدة هو استمرار المساعدات المقدمة إلى القوات التي تحاربها. لذلك تجاهلت إسلام أباد مطالب واشنطن لها بعودة الديمقراطية والتخلي عن الحصول على الأسلحة النووية وأن تقمع تجارة المخدرات، ومع ذلك واصلت إدارتا الرئيسين ريغان وبوش تقديم المساعدات لها، علماً أن العمل على تحقيق تلك الأهداف الثانوية كان شيئاً مشروطاً بموجب القوانين الناظمة لاستخدام المساعدات الخارجية. إنما بعد رحيل القوات السوفياتية عن أفغانستان ومجيء حكومة ديمقراطية إلى إسلام أباد بقيادة بيناظير بوتو، أتيح للولايات المتحدة أن تضع أهداف منع انتشار الأسلحة النووية في قمة جدول أعمالها، فنتج عن ذلك إنهاء المساعدات إلى باكستان عندما بات برنامجها النووي شديد الوضوح لا تستطيع إدارة الرئيس بوش أن تتجاهله[27]. وهكذا، عندما يسعى الاستراتيجيون وراء أهداف عدة في بلد هدف واحد، فمن المهم

(27) Terry L. Deibel, *Pakistan in the Bush Years: Foreign Aid and Foreign Influence*. Pew Case Studies in International Affairs No. 365 (Washington, DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1995).

لهم أن يكونوا على بيّنة بخصوص أيها يحظى بالأولوية الأعلى، فلا يسمحون للأهداف الثانوية أن تعترض سبيل تحقيق الأهداف الرئيسية.

بالطبع قد يكون لدى الخبراء الاستراتيجيين أهداف عدة ومتباينة في عدد من الدول الهدف، كما أشرنا إلى ذلك في الفصل السابع. فمثلاً، إن مسارات العمل التي تبدو في ظاهرها تؤلف محاولة تأثير موجهة إلى دولة هدف (هـ) قد يستفاد منها على الأقل في سبيل طمأنة الحليف (ح) وفي الوقت نفسه لتكون عامل إكراه وقسر للدولة الهدف (هـ). وهي قد تصمم أيضاً بهدف ردع (ح) عن اللحاق بعربة موسيقى (هـ) وفي الوقت نفسه تحاول إجبار الهدف (هـ) على إنهاء عمله ضد مصالح (ح)، وقد يكون لها على أقل تقدير فرصة أكبر للنجاح مع الأولى وليس مع الثانية. وفي هكذا حالات، سواء "نجحت" استراتيجية الدولة البادئة (ب) أم "أخفقت"، فهذا يعتمد على أي الأهداف تكون أكثر أهمية عند الدولة البادئة (ب). لذلك إن السؤال المطروح أمام الخبراء الاستراتيجيين هو ليس ما إذا كانت أدوات معينة سوف تنجح في تغيير سلوك حكومة دولة هدف فحسب، بل ما إذا كان استعمالها يحسّن الموقف الاستراتيجي العام للدولة[28]. وللجواب عن هذا السؤال في حالة وجود أهداف متعددة ودول هدف متعددة، ينبغي لصناع القرار أن يعرفوا جيداً وفي الحد الأدنى أي الأهداف يجب العمل عليها في ما يتعلق ببلدان هدف معينة، وما الذي يعد نجاحاً مقبولاً في كل حالة. ولا ينبغي أن يعرفوا ذلك في أذهانهم فحسب، بل أن يبلّغوا تلك الأهداف بوضوح قابل للتصديق إلى كل حكومات الدول الهدف، وذلك لكي تعرف تلك الحكومات ما الذي يتعين عليها فعله للحفاظ على أو اكتساب المنافع المعروضة أو اجتناب أو إيقاف الألم الذي يصيبها[29].

(28) Kirshner, "The Microfoundations of Economic Sanctions", p. 34, note 3.

(29) اثنان من الشروط الثمانية التي تحدث عنها الكسندر جورج لنجاح الدبلوماسية القسرية هما: الوضوح بخصوص الأهداف، ودقة الشروط الخاصة بالتسوية. انظر الفصل السادس، في الجزء الخاص بالأدوات العسكرية.

وأياً كانت أهدافهم، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين ألا يتوقعوا المطلق سواء في درجة النجاح أو احتمال النجاح عندما يفكرون بالنجاح؛ فالنجاح في استراتيجية الشؤون الخارجية بالدرجة الأولى قلما يكون كلياً وشاملاً[30]. بعض مسارات العمل قد تخفق في إحداث التأثير المطلوب، إما بسبب تصميم غير كاف أو جراء تنفيذ منقوص. ومسارات أخرى قد تخطيء هدفها إما بسبب فشل في حلقة إرسال أو قوة غير كافية لها صلة بالهدف المطلوب. ولكن ولحسن الحظ قلما يكون النجاح العام والكامل ضرورياً. لذلك من المهم للخبير الاستراتيجي أن يأخذ بنظر الاعتبار إلى أي درجة قد يفي تحقيق الهدف لمختلف الأدوات مع مختلف الدول الهدف، وما إذا كانت درجة النجاح مقبولة أم لا؟ وثانياً، إن النجاح بأية درجة غير أكيد قط؛ فالبحوث تدل على أن محاولات التأثير القسري، في ما عدا الحرب، وسواء جرت بأدوات اقتصادية أو عسكرية تنجح في أقل من ثلث الوقت في أحسن الحالات (انظر الشكل 8 ـ 4)[31]. ولعله يوجد بلا شك درس ليس أكثر أهمية لخبير استراتيجية الشؤون الخارجية من ذاك الدرس الصعب جداً للتأثير في الدول الأخرى؛ فهي دول لم تدع دولاً "ذات سيادة" من لا شيء ولا أداة من أدوات قوة الدولة ذات أثر قوي وخاص عندما تستخدم في سبيل أهداف موجهة إلى مصالح لها أهميتها. لذلك فمن المهم جداً لهؤلاء الخبراء

(30) "النجاح عادة مسألة درجة" وهذه واحدة من القواعد الإرشادية التي وضعها دافيد بالدوين لصناع القرار *Economic Statecraft*, p. 371.

(31) وضع الشكل المذكور استناداً إلى الجدول 5 في: Art, "Coercive Diplomacy: What Do We Know?" pp. 403 - 405 and Kevin Lang and James Lee Ray," Beginners and Winners: The Fate of Initiators of Interstate Wars Involving Great Powers Since 1495, *International Studies Quarterly* 38 (March 1994): 139 - 154. وكما أشار دافيد بالدوين في: The Sanctions Debate and the Logic of Choice, *International Security* 24 (Winter 1999 / 2000): 93 - 94: إن الأرقام الخاصة بالنجاح بخصوص من يبدأ الحرب، مضخمة على أبعد تقدير من خلال ذاك التصنيف الثنائي للحروب بين منتصرين ومنهزمين.

العقوبات الاقتصادية	%33-25
القسر والإكراه العسكري	%32
البدء بالحرب	%72-40

الشكل (8 ـ 4): معدلات النجاح الشاملة للأدوات السلبية

الاستراتيجيين عندما يحسبون حساباتهم أن يتوصلوا إلى فكرة معينة للاحتمالات أو لشيء من الإحساس بالاحتمالات المتصلة بمختلف درجات النجاح. ومن خلال عملهم هذا ربما يتوصلون إلى قرار بالرجوع إلى الخطوات 1 ـ 3: أي إعادة مراجعة أهدافهم ليجعلوها أكثر احتمالاً للتحقق وإلى درجة مقبولة من النجاح، وليعززوا الأدوات التي اختاروها أو لتغيير الطرق المحددة لاستخداماتها.

وفي الوقت نفسه، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يكونوا على بينة بأن بعض الأهداف تقتضي التنفيذ الكامل لئلا تترك الدولة البادئة بحال أسوأ من السابق. وخير مثال على ذلك، سيطرة الولايات المتحدة على حدودها مع المكسيك حيث فشلت بعض الجهود في سبيل وضع حد للأعداد الهائلة من المهاجرين غير الشرعيين، لكنها لا تزال تحتفظ بآثارها الخاطئة المتمثلة في إقناع العديد من المهاجرين في البقاء داخل الولايات المتحدة بدلاً من العودة دورياً إلى أوطانهم (لأن رحلة العودة صعبة جداً)، والتسبب في وفاة المزيد من المهاجرين (من خلال إجبارهم على المرور بطرق صحراوية تعرضهم للأخطار). أضف إلى ذلك أنه لا توجد منفعة من تنفيذ تعوزه الحماسة. وكما قال هنري كيسنجر:

عندما تلزم قوة عظمى نفسها فيجب عليها أن تسود. فهي لن

تكسب مجداً أو شهرة إن ترجمت شكوكها الداخلية إلى حالة من التردد. ومهما كانت حالة تكافؤ الضدين التي أوصلتها إلى نقطة الحسم، فيجب عليها أن تسير في الدرب الذي ابتدأته ولديها العزيمة والتصميم على النجاح. في ما عدا ذلك، فإنها تضيف لنفسها سمعة بانعدام الأهلية في أي نزاع قد يتعين عليها أن تتكبده بخصوص فوائد ومزايا قرارها[32].

6. التكلفة: تقييم ما إذا كانت الاستراتيجية جديرة بتكاليفها

يجدر بنا التكرار ثانية أن الاستراتيجية عموماً تتعلق بالغايات والوسائل؛ فالغايات هي الجانب الإيجابي للاستراتيجية، والنجاح في تحقيق الأهداف هو المنفعة التي يأمل خبراء الاستراتيجيا في تحقيقها عندما ينفذون مسارات العمل. أما الوسائل، من جهة أخرى، فهي الجانب السلبي للاستراتيجية. والاستحواذ على الأدوات واستعمالها هو التكلفة، ووراء التكلفة توجد الأخطار، وهي إمكانية أن تؤول الأحداث إلى ما هو أسوأ من المتوقع. وأي استراتيجية سليمة تقتضي تحقيق توازن إيجابي بين المنافع من جهة، والتكلفة والأخطار من جهة ثانية. من أجل ذلك، حين ينهمك الخبراء الاستراتيجيون في وضع مسارات عمل مؤقتة والتوصل إلى حكم سليم بخصوص أثرها المحتمل ونجاحها، يتعين عليهم أن ينظروا جيداً إلى الجانب السلبي، يقيّمون استراتيجيتهم المقترحة بخصوص التكاليف والأخطار وكذلك ترابطها المنطقي الداخلي وتوافقيتها مع الاستراتيجيات الأخرى للشؤون الخارجية[33].

وتعرّف التكلفة سلبياً بأنها كل ما يمكن إعطاؤه أو التضحية به أو الاستغناء عنه لتأمين منفعة أو لتحقيق نتيجة، أو هي الخسارة الضرورية أو

(32) Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1982) p. 520.

(33) يقدم الموظفون عادة إلى صناع القرار حسنات ومساوئ مختلف مسارات العمل، وهنا ينصح الخبير الاستراتيجي بأن ينشئ لنفسه مجموعة مماثلة من الآراء التقييمية، إما بهدف صقل خيار قد يتخذه شخص آخر أو بهدف قيادته للاستراتيجية النهائية الأمثل.

الحرمان اللازم في ما له صلة بشيء يكتسب أو هي العقوبة الحتمية لعمل ما[34]. وتحديداً فهي بكل بساطة المبلغ الذي يدفع لقاء شيء يشترى، أي السعر (الثمن).

> إن كل هدف دولي له بطاقة سعر كتبت عليها "التكلفة من حيث الموارد الوطنية." وفي معنى تقريبي يمكن القول إن الحكومات في العمل السياسي الدولي تنفق موارد وطنية في محاولاتها لشراء أهداف للسياسة الخارجية[35].

أما الاقتصاديون فيعرّفون تكلفة شيء ما بأنها "قيمة ما يجب أن تتخلى عنه لكي تستحوذ على السلعة". أو هي الفرصة ذات القيمة الأعلى التي تتخلى عنها بحكم الضرورة"[36]. لاحظ كلمة "قيمة" المستخدمة في هذين التعريفين بأنها مستقلة عن التكلفة؛ فالقيمة صفة كامنة متأصلة في صلب الشيء وليس صفة مقارنة؛ والبضائع كلها وكذلك الخدمات أو الأحداث لها صفات مرغوبة وصفات غير مرغوبة وقيمتها هي صافي الأول عن الآخر[37]. أما في استراتيجية الشؤون الخارجية، فإن الهدف الذي تكون مزاياه غير

(34) Webster's New International Dictionary of the English Language, 2nd ed. Unabridged (Springfield, MA: G&C Merriam Co., 1960).

(35) Donald Puchala, *International Politics Today* (New York: Dodd, Mead & Co., 1971) p. 172.

(36) First Quote from William J. Baumol and Alan S. Blinder, *Economics: Principles and Policy* (Fort Worth, TX: Harcourt Brace & Co., 1994), p. 7; Second from Armen A. Alchian, "Cost" in David L. Sills, ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 3rd ed. (New York: MacMillan / Free Press, 1968), p. 404.

(37) ينبغي على صانع القرار أن يختار من بين الأحداث ما هو مزيج من "الجيد والسيئ". فهو لا يستطيع اختيار الأحداث كافة التي تكون مزاياها المرغوبة أكثر مما يعوض عن مزاياها غير المرغوبة بالنظر إلى الموارد المحدودة التي توضع بتصرفه. والمقارنة بين جميع الخيارات المتاحة (وكل منها مؤلف من مزيج من الجيد والسيئ) يعطي لكل خيار مقياساً للقيمة يحدد مرتبته التصنيفية Alchian, "Cost", p. 404..

مرغوبة معادلة لـ، أو تزيد عن، المزايا المرغوبة تكون قيمته صفراً أو قيمة سالبة ويجب ألا يوضع في المقام الأول. ومشكلة صانع القرار أن يختار من بين الأهداف تلك التي لها قيمة؛ فإن اختار الهدف الذي قيمته هي الأعلى، فإن تكلفته ستكون الهدف أو الأهداف ذات القيمة الأعلى التالية، أي الهدف أو الأهداف الأفضل في الدرجة الثانية والتي لا يستطيع السعي إلى تحقيقها بسبب استخدامه للموارد التي يحتاجها من أجل الهدف المختار[38].

لذلك يعد مفهوم التكلفة عنصراً لا يمكن التهرب منه في الاختيار ذاته. والواقع إن فكرة التكلفة تبقى غير ذات معنى مفيد دون الاختيار، والاختيارات لا يمكن أن تتم دونما اعتبار للتكلفة. وكما فسر ذلك دافيد بالدوين بقوله:

> لأن الموارد نادرة لا يستطيع الناس أن يحصلوا على كل ما يريدونه. لذلك يجب عليهم أن يختاروا بين بدائل استخدامات تلك الموارد. وهم من خلال فعلهم هذا، يتعين عليهم أن يتخلوا عن بعض البدائل التي يثمنونها في سبيل كسب أخرى. إن جميع مفاهيم التكلفة.. تشير إلى هذا الموقف الأساسي للاختيار .. ومن هذا المنظور تعتبر جميع التكاليف تكاليف فرص[39].

ولأن الموارد المطبقة على بعض الأهداف هي عادة غير متاحة لغرض تعزيز

(38) من أجل ذلك فإن المقارنة بين هدف قليل التكلفة وهدف مرتفع التكلفة ليست مقارنة عادلة؛ فالمقارنة الصحيحة هي بين هدف واحد مرتفع التكلفة وجميع الأهداف الضئيلة التكلفة معاً والتي يمكن تحقيقها بالموارد التي يتطلبها تحقيق الهدف العالي التكلفة. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 4th ed. (New York: Free Press, 1977), p. 256.
وخلاصة القول: "إنه من الحتمي أن يعمل الخبير الاستراتيجي على تقييم ما الذي لا تلبيه الأهداف الأخرى إذا تم اعتماد الاستراتيجية موضوع البحث".
Schmitt, "Identifying National Objectives and Developing Strategy," p. 30. وعليه فإن وضع سلم الأولويات للأهداف يعتمد في جزء منه على تكاليف الأدوات اللازمة لتحقيقها.

(39) David A. Baldwin, "The Costs of Power," in *Paradoxes of Power*, Baldwin, ed. (New York: Basil Blackwell, 1989), pp. 83 - 84.

أهداف أخرى، تصبح التكاليف النسبية لمختلف الأدوات ذات أهمية خاصة[40]. وحيث إن الأشياء الأخرى تبقى في حال المساواة، يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يختاروا الأدوات التي تكلف أقل، ذلك أن اختيار أدوات باهظة التكلفة دونما ضرورة لغرض العمل على تحقيق هدف معين قد يعني أن بعض الأهداف ذات المرغوبية المتقاربة نحو التساوي لا يمكن العمل على تحقيقها بصورة فاعلة ومؤثرة، وحتى مجرد تحقيقها. وهذا يعني بعبارة أخرى أن كل رزمة لأهداف وأدوات أو كل مسار عمل يجب ألا يكون مؤثراً فحسب، بل وفاعلاً أيضاً، أي يعمل بصورة مؤثرة وبأقل قدر ممكن من الهدر وبحيث لا يستهلك سوى الحد الأدنى القليل من الموارد[41].

يفترض هذا النوع من التفكير بالطبع أن القوة شيء قابل للاستبدال، أي أن الموارد غير المطبقة في هدف ما يمكن أن تطبق فعلاً على أهداف أخرى يمكن أن تكون مختلفة. وكما أشرنا إلى ذلك في الفصل الخامس، تعتمد قابلية الاستبدال أولاً على ما إذا كانت الموارد على شكل قوة كامنة أو أدوات محددة؛[42] فالأولى بحكم تعريفها تقبل الاستبدال بما يحاكيها إنما قابلية تطبيقها في موقف استراتيجي معين تعتمد على الوقت المتاح لتحويلها إلى أدوات ضرورية في فن إدارة شؤون البلاد. والأدوات، من جهة أخرى، محددة في قدراتها بأن قابلية استبدالها تختلف كثيراً بحسب طبيعة الأهداف التي سوف

(40) هذه أفضل الاستراتيجيات الهادفة دون شك إلى جعل هذا النوع من السحر يحدث، وذلك من خلال وضع أهداف تخدم مصالح عدة، واتخاذ إجراءات تدعم أهدافاً عدة : منهجية "عصفورين بحجر واحد" انظر الخطوة 8.

(41) *Webster's II New Riverside University Dictionary* (New York: Houghton Mifflin Co., 1984).

(42) أسدل ستار على الجدال الخاص بقابلية الاستبدال بسبب إخفاق العلماء في التمييز بين هذه الفئات المختلفة. انظر على سبيل المثال: Robert J. Art, "American Foreign Policy and the Fungibility of Force", *Security Studies* 5 (Summer 1996): 7 - 42; David Baldwin, "Force, Fungibility, and Influence," *Security Studies* 8 (Summer 1999), 173 - 182; and Robert J. Art, "force and Fungibility Reconsidered," *Security Studies 8* (summer 1999): 183-189.

تنتقل إليها. أما الخاصية الأخرى التي تعقّد حسابات التكلفة فهي حقيقة مفادها أن الأهداف جميعاً لا تؤثر في ميزانيات الحكومة؛ فبعض الأدوات، كما أشرنا في الفصل السادس (مثل العمل التجاري)، تفرض معظم تكاليفها على المجتمع مباشرة، ولذلك فهي لا تخفض فوراً الموارد الحكومية المتاحة للاستخدام في كل مكان. وهذه الخاصية إما أن تفضي باقتراحها على صناع القرار أو قد تسبب تخوفاً وحذراً خاصاً بسبب إرهاصاتها السياسية الممكنة.

والفاعلية صفة لمسار واحد للعمل حيث تقارن المدخلات مع المخرجات ويحدد التوازن بين الغايات والوسائل. ولكن ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين بالتالي أن يختاروا بين مسارات عمل عدة يكون كل منها قد جعل على أكبر قدر ممكن من الفاعلية. وبعد التوصل إلى إحساس بقيمة الهدف في كل رزمة، يتعين على هؤلاء الخبراء أن يقيّموا النتيجة بالكامل، بما في ذلك إنجاز الهدف وخسارة الموارد اللازمة لتحقيق النجاح،[43] ذلك أن الخبراء الاستراتيجيين يجب أن يختاروا بين مسارات العمل المقترحة ليس استناداً إلى قوة أثرها وفاعليتها النسبية فحسب، بل أيضاً يجب أن يحسبوا القيمة الصافية للموارد المطلوبة والتكلفة المتوقعة لكل هدف في الرزمة مقابل قيمة ذلك الهدف لكي يحصلوا على إحساس بالرضا الكامل عن كل رزمة يمكن عندئذ أن تستخدم لمقارنتها[44]. وفي نهاية المطاف، يريد الخبراء

(43) يدعو الخبراء الاقتصاديون العلاقة المقبولة من هذا النوع "فائض المستهلك"، وهي صافي المكسب الناتج عن إجمالي المنفعة والتي يجلبها الشراء، مع مقارنتها بربح الشركة الذي يمثل صافي الإيرادات الإجمالية محسوماً منه المصاريف المتولدة عن تلك الإيرادات:
Baumol and Blinder, *Economics: Principles and Policy*, p. 195

(44) لقد تحدث دافيد بالدوين عن هذه النقطة تحديداً بقوة شديدة في معظم كتاباته الحديثة، انظر على سبيل المثال: 'Evaluating Economic Sanctions', *International Security* 23 (Fall 1998): 192 - 194; 'The Sanctions Debate and the logic of Choice,' pp. 83 - 86.
حتى إنه يذهب في قوله في مقالته الثانية (ص 90) أن "وسائل فن إدارة البلاد التي تتضمن مزيداً من التكاليف يجب ألا ينظر إليها بأنها ناجحة مهما كانت آثارها". لكنني أخالفه الرأي، فالنجاح يجب أن يكون إنجازاً إلى درجة معينة مهما كانت الأهداف التي يضعها صناع القرار، والاستعمال الشائع لها يعادل إنجاز الهدف.

الاستراتيجيون أن يختاروا مسارات العمل التي لديها أكبر فاعلية تكلفة وأفضل نسبة مقبولة للمنفعة والتكاليف[45].

غير أن اختيار الاستراتيجيات استناداً إلى تحليل مقارن للتكلفة والمنفعة، يقود إلى استنتاج قد يثير الفزع أن الأدوات الأقل تأثيراً قد تكون مفضلة على الأدوات الأكثر تأثيراً إذا كانت تكلفتها أقل بالقدر الكافي[46]. وحتى في حالات يمكن أن تكون القوة أفضل أداة لها، على سبيل المثال، قد يختار رجال السياسة الأدوات السياسية أو الإعلامية أو الاقتصادية بديلاً عن الأدوات العسكرية - وبحكم الضرورة يقللون من أهدافهم في عملهم هذا - وذلك لمجرد أن الاستراتيجية العسكرية الأكثر أثراً قد لا تكون جديرة بالتكاليف المبذولة فيها[47]. وإذا عدنا إلى مثال سابق، يمكن القول إن الولايات المتحدة ربما تحصل على درجة كافية من النجاح مع احتمالات نشر الديمقراطية من خلال استخدام طريقة تبادل الأشخاص والمعونة الفنية، وليس من خلال الغزو العسكري. لذلك لا يستطيع الخبراء الاستراتيجيون أن يتوصلوا إلى قرارات عقلانية من خلال عقد مقارنة لمنافع أو فوائد مختلف مسارات العمل وحسب، أو من خلال مقارنة تكاليفها عند الدولة البادئة (ب) مع التكاليف التي تفرضها على الدولة الهدف (هـ) (أو ما يسمى بـ "توازن الألم")؛ فالذي يتعين عليهم أن يقارنوه هو فاعلية التكلفة أو نسب المنفعة إلى تكاليف الرزم المحتملة للأهداف والأدوات مقابل بعضها بعضاً[48].

(45) "... عند اختيارهم للسياسة يتعين على رجال السياسة أن يعقدوا مقارنة للتكاليف السياسية والاقتصادية لاعتماد أساليب معينة مع منافع النتائج المتوقعة". Kirshner, "The Microfoundations of Economic Sanctions", p. 34.

(46) David Baldwin, "Success and Failure in Foreign Policy," *Annual Review of Political Science* 3 (2000): 167 - 182.

(47) انظر علاقة القوة بالأهداف في الخطوة (رقم 1) في الفصل السابع لدراسة هذين المعيارين لمرغوبية الهدف: خدمة المصلحة القومية وجدارتها.

(48) عبارة توازن الألم ليس لها علاقة هنا لأنه لا يهم إذا كانت أفعال الدولة (ب) تؤذيها أكثر مما تؤذي الدولة (هـ) طالما أن الدولة (ب) تستطيع أن تتحمل الألم أكثر مما تتحمله الدولة (هـ). للمزيد من البحث عن التكاليف، انظر: Baldwin, *Economic Statecraft*, Chs 6, 7, and 9.

"ولكي يتخذوا قرارات عقلانية في سياساتهم، يتعين على صناع القرار أن يطرحوا أسئلة حول مدى التأثير المحتمل لإحدى أدوات السياسة في ما يتعلق بالأهداف والدول الهدف، وما هي التكلفة بالمقارنة مع أي أدوات أخرى للسياسة "(49).

غير أن تلك المقارنات عسيرة فوق العادة، ولعل أحد أسباب ذلك أنها تتضمن تنوعاً واسعاً ومربكاً لعناصر قد تتجاوز الأشياء المادية على كلا جانبي التكلفة والمنفعة؛(50) فإذا تضمن مسار العمل قوة عسكرية، على سبيل المثال، فالتكلفة عندئذ يجب أن تتضمن ليس المصاريف التشغيلية للاشتباك وتكاليف استبدال المعدات المدمرة والتكاليف الممتدة للمستقبل لدعم قدامى المحاربين لما تبقى من حياتهم فحسب، بل أيضاً القيمة الذاتية العليا للخسائر البشرية والموارد المادية والبشرية غير المتاحة مؤقتاً في أماكن أخرى (بما في ذلك الاهتمام بالسياسة والطاقة في أعلى مستويات الحكومة) حتى رأس المال السياسي الذي ينفق في سبيل تأمين الدعم لهذا العمل في البيئة الداخلية؛ فإذا قدمت الدولة البادئة (ب) وعداً أو تهديداً فثمة أربعة أنواع متميزة من التكاليف التي يجب أخذها بنظر الاعتبار، وهي: التكاليف المتعلقة بإبلاغ ذلك الوعد أو التهديد، وتكاليف جعله قابلاً للتصديق وتكاليف مراقبة أنشطة الدولة الهدف (هـ) لمعرفة ما إذا كان الوعد أو التهديد فاعلاً ومؤثراً و(إذا لزم الأمر) تكاليف تنفيذ الوعد أو التهديد بتقديم المكافأة أو العقاب(51). والتكاليف المتوقعة يجب أن تتضمن أيضاً الآثار الجانبية لمسار العمل التي قد تكون على حساب مصالح

(49) Baldwin, "Success and Failure," pp. 181 - 182.

(50) "نحن نقصد بكلمة " التكلفة" ليس الأعباء المالية فحسب، بل كل تخفيض يصيب الأشياء ذات القيمة وكل زيادة في الأشياء ذات القيمة السالبة". Knorr, *On The Uses of Military Power in the Nuclear Age* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966: p. 11).

(51) هذا العامل الأخير يجب أن يوازن من أجل احتمال أن ينجح إلى جانب احتمالات أن تتابع الدولة (ب) مسائل الوعد أو التهديد المقدم، أو أن الدولة (ب) سوف تنفذ ذلك بصرف النظر عما يمكن أن تفعله الدولة (هـ) Baldwin, "The Costs of Power," pp. 82 - 99.

أخرى أو استراتيجيات أخرى[52]. وحيث إنه لا يوجد معيار مقبول عموماً للقيمة السياسية التي يمكن أن تؤدي دور المال في الحياة الاقتصادية، فإن إضافة تلك التكاليف وكذلك المنافع في ما يتعلق بالأهداف التي نحاول شراءها يعد عملاً ذاتياً غير موضوعي بكل المعايير[53]. ومع أن علوم الكلفة مقابل المنفعة وتحليل الصفات المتعددة، قد تساعد في إجراء حساب كمي للقيم المكتسبة أو القيم المفقودة في مشروع استراتيجي، إلا أنها قد لا يكون لها أثر في تخفيف صعوبة تحديد تلك القيم في المقام الأول[54]. وفي النهاية لا بد من القول إن تقرير ما إذا كانت استراتيجية الشؤون الخارجية جديرة، ليس عملاً يشبه ما يحصل في عالم الأعمال، حيث يستطيع المرء أن يحسب نتيجته الأخيرة ثم يعتمد على حكم من صناع القرار.

وما يزيد في هذه الصعوبة بكل تأكيد، هو أن تقديرات التكلفة تعتمد بالدرجة الأولى على - وبالتالي يجب أن تستند إلى - تخمينات حول رد فعل الدولة الهدف لمحاولة التأثير المبذولة. وليس غريباً أن نجد في التاريخ الحديث ما يدل على أنه من الصعب معرفة كم من الزمن ومقدار الشدة اللازمين لاستخدام الأدوات في حالة معينة قبل أن يحدث النجاح. وحتى في محاولة تأثير قسري قوية جداً كما في حرب كوسوفو عام 1999، على سبيل المثال، استمر قصف طائرات حلف الناتو لمدة شهرين متواصلين من دون صدور أية إشارات حتى الأسبوعين الأخيرين حين أعلن الزعيم الصربي سلوبودان ميلوسوفيتش عزمه على الاستسلام. وعلى نحو مماثل، فإن عاماً كاملاً من تهديدات متصاعدة وتحركات لفرق عسكرية في 2002 ـ 2003، لم تقنع صدام حسين بالاستسلام. وعلى الجانب التعاوني واجهت الجهود

(52) سوف نتناول موضوع التنسيق بالبحث تحت الخطوة 8.

(53) Baldwin, "Power Analysis and World Politics," p. 8; Knorr, *On The Uses of Military Power in the Nuclear Age*, p. 9.

(54) من أجل توصيف موجز لهاتين الإدارتين لصنع القرار انظر: Lewis G. Irwin, *The Policy Analyst's Handbook* (Armonk: NY: M. E. Sharpe, 2003).

الأمريكية الهادفة إلى مساعدة أفغانستان بعد حرب عام 2001 ـ 2002، عقبات متواصلة جراء هجمات حركة طالبان، أو زعماء الحرب الذين لم يمكن إخضاعهم، وجراء اقتصاد يعتمد اعتماداً كبيراً على إنتاج الأفيون، وفقر مزمن ازداد سوءاً إثر حروب واضطهاد على مدى عقود طويلة من السنين، وتكاليف كان مستحيلاً حسابها مقدماً، وتكاليف لم يمكن تحديدها من أجل استعادة العراق في مواجهة أعمال تمرد عنيدة وحرب أهلية كانت في مهدها[55]. حتى تقديم النفط ومفاعلات الماء الخفيف التي وُعدت كوريا الشمالية بها عام 1994، لم تكن كافية لمنع هذه الدولة من تنفيذ برنامج تخصيب اليورانيوم؛ لذلك فإن إحساس الخبراء الاستراتيجيين بالتكلفة ليس إلا مجرد تقديرات، وتقديرات التكلفة، مثل تلك العائدة للأهداف والدول الهدف تعتمد كثيراً على الحالة. ومع ذلك يمكن إعطاء بضع بيانات عامة بخصوص تكاليف مختلف الاستراتيجيات والأدوات. أولاً، من المتوقع أن تزداد التكلفة مع انتقال المرء على طول طيف الاستراتيجيات النوعية من استراتيجية الإقناع البحت إلى المتعاونة ثم إلى القسرية، حيث يكون الفاصل الرئيسي في التكلفة بين استراتيجية الإقناع والاستراتيجيتين الأخريين[56]. ولكن استراتيجية التعاون وكذلك استراتيجية القسر والإكراه اللتين تستخدمان الأدوات لامتداد مستقبلي، فلها تداعيات مختلفة وربما متقابلة في التكلفة إذا نجحت أو فشلت، ذلك أن الوعود لن تنفذ إلا عند النجاح ولن تنفذ التهديدات إلا عند الفشل[57]. ومنطقياً

(55) لكن هذه الحقيقة بالطبع لا تشكل عذراً لإدارة الرئيس بوش لتجاهله المتعمد لآراء مدروسة جيداً في دراسات حكومية عديدة ومن لدن خبراء من خارج الحكومة بأن التكاليف قد تصل إلى مئات مليارات الدولارات. انظر: James Fallows, "Blind into Baghdad," *Atlantic Monthly* (January / February 2004): 52 - 54, 56 - 58, 60, 62 - 66, 68 - 70, 72 - 74. فللخبراء الاستراتيجيين التزام يلزمهم بالا يجعلوا إيديولوجياتهم الخاصة تؤثر في تقديراتهم للتكلفة مهما بدت أهمية الهدف.

(56) للمزيد من المعرفة حول طيف الاستراتيجيات النوعية انظر الفصل السابع.

(57) Thomas C. Schelling, *Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960), p. 177.

عندئذ، فإن معياراً واحداً لانتقاء الاستراتيجيات النوعية يجب أن يكون تقديراً هادئاً ورزيناً بخصوص أي النتائج هي الأكثر احتمالاً. وقد يكون القانون في هذا الصدد هذا: إذا بقيت جميع العناصر الأخرى على حالها ومن دون تعديل، إذا كان النجاح متوقعاً، وقدِّم الوعود إن كان الفشل محتملاً (ولكن ليس بدرجة احتمال تقتضي التخلي عن محاولة التأثير). ومن المتوقع أن تختلف التكاليف كثيراً داخل هذه الفئات من الاستراتيجيات طبقاً للأدوات المستخدمة وفن إدارة الحكم التي منه يتم توظيفها؛[58] فالدبلوماسية، سواء كانت ثنائية أم متعددة الأطراف أم دبلوماسية الرأي العام هي الأرخص تكلفة من الأدوات الاقتصادية، والأدوات الاقتصادية أقل تكلفة من العسكرية. والاستخدام الضيق والتدريجي للأدوات ينبغي أن يكون أقل تكلفة على المدى القصير من استخدامه على مدى واسع وكامل، كما إن العمل السري الخفي يعرفه صناع القرار جميعاً بأنه البديل الأقل تكلفة من الاستخدام العلني والمعروف للأدوات.

وأخيراً، من المهم التنويه إلى أن التكاليف ليست بحكم الضرورة العامل السالب في انتقاء رزم الأدوات والأهداف، وتحمّل التكاليف أمر مهم جداً أيضاً لنجاحها، ولا سيما أن قبول التكاليف علامة تدل على العزيمة والتصميم، وهذه العزيمة والتصميم أمر حيوي لصدقية محاولة التأثير[59]. في الحرب الأفغانية التي كانت في بداياتها تعتمد اعتماداً رئيسياً على الجنود الأفغان، جاء استخدام القوات البرية الأمريكية لقيادة المعركة في منطقة شاهيكوت في مطلع آذار/مارس 2002 ـ وحتى مقتل ثمانية جنود بنيران معادية ـ ليكون في رأي العديد من المحللين تعبيراً عظيم الأهمية عن التزام الولايات المتحدة بتحقيق النصر في الحرب[60]. بالمقابل، كان تقصير الولايات المتحدة في

(58) انظر الفصل السابع مناقشة الوسائل والطرق، الخطوتين 2 و 3.

(59) "إن المقدرة على فرض التكلفة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقدرة على تقديم التزامات ملزمة؛ ففي عالم يخلو من التكلفة لا أحد يملك أن يبرهن عن عزمه وتصميمه". Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 283.

(60) "لا أحد يصدق الاعتقاد القائل إن الأمريكيين لا يستطيعون القتال إلا من ارتفاع 35000 قدم"،

إنزال قوات برية في كوسوفو، مضافاً إليه تصريحات الرئيس كلينتون العلنية عن استبعاد هذا الإنزال، في نظر العديد من المراقبين في ذلك الحين أنه من الأسباب التي جعلت ميلوسوفيتش يرفض الاستسلام طوال ذلك الوقت(61). إذاً، إن فاعلية أدوات السياسة الأكثر شدة والأقوى قسراً لا تعود فقط على أثرها في الدولة الهدف، وإنما في الالتزام الذي تثبته الدولة البادئة. كما إن الاستخدام القوي والمستدام للأدوات الإيجابية في كونها جزءاً من استراتيجية متعاونة قد تكون له آثار مماثلة. وإن كان الأمر كذلك، فمن الممكن عندئذ ألا تكون محاولة حساب التكلفة بهدف الإقلال منها بقدر ما قد تكون لغرض التوصل إلى مبلغ التكلفة الأكثر فاعلية.

7. الأخطار: خذ في اعتبارك أن الأشياء قد لا تسير وفق المخطط لها

على الرغم من المصاعب المحيطة بالتقديرات الخاصة بالتكاليف والمنافع في ظل عالم هذه التكاليف عالماً لا يمكن وصفه إلا باليقين النسبي، حيث قد يختار المرء أن ينفق مبلغاً محدداً من الموارد بغية تحقيق هدف معين. لكن خبراء الاستراتيجيا يعملون في عالم تكون فيه التكاليف والمنافع مسائل

كما قال اللواء في مشاة البحرية برنارد ترينور Thomas E. Ricks, "Battle Sends Broader Message of U.S. Resolve," *Washington Post* (March 5, 2002), A15.

(61) مع أن الحجة لا تزال موضع نقاش ولم تحسم بعد، إلا أن الكثيرين يقولون إن التغير العام لكلينتون في ذاك الموقف، ومباحثات الحلفاء حول الحاجة لقوات برية وكذلك الاستعدادات المبكرة لاستخدامها، كانت من بين العوامل الرئيسية التي أفضت إلى نتيجة ناجحة للحرب. وكما قال الجنرال كلارك في ما كتبه: "إن التخطيط والإعداد للتدخل على الأرض كانت قيد التنفيذ قبيل انتهاء الحملة وأنا على قناعة أكيدة بأن هذا العامل، على وجه الخصوص، هو الذي دفع ميلوسوفيتش للتنازل". Wesley K. Clark, *Waging Modern War* (New York: Public Affairs, 2001), p. 425. See also Barton Gellman, "'A Doctrine of Immaculate Coercion'" *Washington Post* (March 28, 1999): A1, A30; John F. Harris and Bradley Graham, "Clinton Is Reassessing Sufficiency of Air War," *Washington Post* (June 3, 1999); and William Drozdiak, "The Kosovo Peace Deal: How It Happened," *Washington Post* (June 6, 1999): A1, A22.

تحتمل النقاش، عالم فيه عوامل مجْهولة تؤثر في نتائج محاولات التأثير وفيه تكون التفاعلات على مدى فترات ممتدة من السنين لنظم هي في ذاتها مؤلفة من نظم تفاعلية تقدم تنبؤات بعيدة جداً عن اليقين. لذلك يتعين عليهم أن يتعاملوا أيضاً مع مفهوم الأخطار، أو إمكانية أن يكون الواقع المستقبلي مبتعداً عن توقعات المخططين.

من المعتاد أن ينظر إلى الأخطار من منظور سالب، ولا سيما أن تعريف الأخطار في المعجم هو: أنه احتمال خسارة أو ضرر أو أذى أو دمار. وهذه جميعاً نتائج سالبة[62]. فمثلاً بعد أن درس مجلس الأمن القومي مختلف الخيارات للرد على هجمات 9/11، أصر الرئيس بوش على مستشاريه أن يفكروا بـ "الحالات الأكثر سوءاً ... ما هي فعلاً الأخطار على الجانب السالب؟"[63] ولكن لكي تكون النتائج تحتمل الأخطار لا ينبغي أن تكون مجرد نتائج سالبة، بل يجب أن تتضمن أيضاً احتمالاً يقل عن 100 في المئة للحدوث، وبخاصة أن فكرة الأخطار تتضمن النتائج السالبة واحتمالات حصولها معاً[64]. وكما قالت أستاذة العلوم السياسية روز ماك ديرموت:

> الأخطار تعني فرصة الخسارة. لذلك فهي تشتمل على عنصرين هما الفرصة والخسارة. والفرصة هي من حيث الأساس الاحتمال، والخسارة هي الدالة الخاصة بالضخامة[65].

ومع أن هاتين الكلمتين تستعملان تبادلياً، إلا أن لفظة الأخطار تختلف فنياً

(62) *Webster's New International Dictionary of the English Language*.

(63) Bob Woodward and Dan Balz, "At Camp David, Advise and Dissent," *Washington Post* (January 31, 2002): A14.

(64) "تستخلص الأخطار من جرعة متعادلة لعنصرين اثنين هما الاحتمالات والنتائج". Paul Slovic, "Informing and Educating the Public About Risk," *Risk Analysis* 6 (No. 4, 1986): 412.

(65) Rose McDermott, *Risk-Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy* (Ann Arbor; MI: University of Michigan Press, 1998), p. 6.

عن عدم اليقين في كونها تملك احتمالاً معروفاً بالحدوث[66]. أما عدم اليقين فيؤثر في كلا احتمال الخسارة ودرجة الخسارة ولا سيما أنه من المعتاد أن احتمالات الخطر لا يمكن تحديدها على وجه الدقة مقدماً[67]. والمؤسف أن خبراء الاستراتيجيا يعملون في عالم مليء بالأخطار وعدم اليقين.

والأخطار في مفهوم الاستراتيجيا تعني الخطر الحقيقي، الخطر بأن تهديداً ما سوف يستغل ضعفاً ما[68]؛ فالأخطار من حيث كونها خطراً حقيقياً عمل سلبي، أو هو عمل ناشئ عن أعمال متوقعة من الآخرين وبفعل ظروف موضوعية في البيئة الدولية وهي موجودة وقائمة، سواء أحس بها الخبراء الاستراتيجيون وعلموا بها أم لا. لكن هؤلاء الخبراء قد يتسببون ببعض الأخطار أيضاً نتيجة لأعمالهم وذلك عندما يتخذون زمام المبادرة لتعزيز المصالح أو حمايتها من التهديدات. لكن الأخطار من هذا النوع قد تكون مختلفة في أقل تقدير ولذلك يفترض أنها أقل احتمالاً و/أو ترابطاً من الأخطار الحقيقية التي يمكن أن تكون الاستراتيجية قد وضعت أصلاً للتعاطي معها؛[69] فهذه الأخطار الفاعلة تعد مجموعة فرعية للتكلفة، أو فنياً بكونها تكلفة يكون احتمال حدوثها أقل من 50 في المئة[70]. من أجل ذلك قد لا

(66) "تعني عبارة المجازفة ... الاحتمالات ... و"عدم اليقين"، من جهة أخرى، الدرجة التي تكون عندها الاحتمالات غير معروفة". Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap* (New Haven, CT: Yale University Press, 1981) p. 33. See also Jack S. Levy, 'An Introduction to Prospect Theory' and Prospect Theory and International Relations. Theoretical Applications and Analytical Problems, in Barbara Farnham, ed. *Avoiding Losses / Taking Risks: Prospect Theory and International Conflict* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994), pp. 8-9,129.

(67) Howard Kunreuther, "Risk Analysis and Risk Management in an Uncertain World," *Risk Analysis* (No. 22, 2002), 656 - 657.

(68) انظر الفصل الرابع حيث البحث في التهديد.

(69) إنني أستخدم العبارة "يمكن أن تكون" ولا سيما أن الاستراتيجيات المتضمنة أخطاراً يمكن أن توضع أيضاً للاستفادة من الفرص.

(70) "والأخطار عموماً هي صنف مهم من التكاليف": Knorr, *On The Uses of Military Power in the Nuclear Age*, p. 12.

يبدو رسم خط صنعي يفصل بين التكلفة والأخطار مفيداً لخبراء استراتيجية الشؤون الخارجية؛ فنحن، أولاً وأخيراً، نتكلم عن متصلة متسلسلة وليس عن شيئين منفصلين. لكن التمييز بين هذين المفهومين يوضح الفكرة الرئيسية القائلة إن التكاليف يجب أن تقيّم من أجل الاحتمالات، وإن التكاليف حتى المحتملة منها ليست أكيدة، وإن بعض التكاليف غير محتملة لكي تعتبر أخطاراً. وقد لخص أحد الدبلوماسيين الأمريكيين من ذوي الخبرة الواسعة هذا الأمر بدقة عالية جداً قد تفيد، وذلك بقوله: إن التكاليف خسائر قد نتوقع حدوثها إذا سارت الأمور وفق الخطة، بينما الأخطار هي خسائر نتوقع اجتنابها ولكن قد تترتب إن لم تسر الأمور وفق الخطة(71).

والأخطار تزيد في تعقيدات الحسابات التي يجريها خبراء الاستراتيجيا عندما يقيّمون ويختارون بين رزم الأهداف والأدوات. وهي تجبر الخبراء على اختيار مسارات العمل وليست تلك التي هي بالتأكيد ذات فاعلية وتكلفة، بل تلك التي يتوقعون أن يكون لها أفضل نسبة تناسب بين التكلفة والمنفعة. والعقلانية في هذه الاختيارات تعرّف عادة بعبارات المنفعة المتوقعة، أي تلك الفكرة القائلة إن الأفراد يقدرون المنافع والتكاليف الناجمة عن كل واحد من الخيارات التي أمامهم، ثم يختارون من هذه الخيارات استناداً إلى القيم الذاتية الصافية (أو المنفعة) من جهة، ومن جهة أخرى استناداً إلى الاحتمالات التي يجرونها (أو التوقعات الخاصة باحتمالات تبلور كل مجموعة من التكاليف والمنافع)(72). وكما سنرى لاحقاً قد لا تكون المنفعة المتوقعة كيف يختار

(71) Robert Gallucci, Speech to NWC Class, August 31, 1999.

(72) يستخدم الاقتصاديون مصطلح "المنفعة" لتعني الرضا الذاتي الذي يكتسبه شخص ما من خلال استحواذه على مجموعة معينة من البضائع والخدمات. وعند تطبيق هذا المصطلح في الاستراتيجيا فإنه يعرّف بهذا التعريف لينطبق على الهدف المنجز.. الهدف فحسب بصرف النظر عن تكلفته. وهو يتضمن بعبارة أخرى إحساساً بالرضا العام وليس الرضا الصافي. غير أن أستاذ العلوم السياسية كلاوس كنور وضع التكاليف في المعادلة الشهيرة للمنفعة $U = V - C$، مشيراً أن "المنفعة تعتمد على الفرق بين مجموع القيم ومجموع التكاليف". *On the Uses*

صناع القرار دوماً، ولكن المقبول على نطاق واسع بأنه الطريقة التي بها ينبغي أن يختاروا تضمين الأخطار كأحد جوانب حساباتهم للتكلفة والمنفعة.

قد يتوقع المرء لأول وهلة أن يعمد خبراء الاستراتيجيا إلى اتخاذ قرارات من شأنها إجراء محاولة لاجتناب الأخطار أو خفضها قدر المستطاع. وهم دون شك يحاولون الإقلال ما أمكن من الخطر الحقيقي. ولكن المؤسف أنه ما لم يعملوا على إيجاد الوسائل من خلال عمل سياسي ذكي لإنفاق الموارد على نحو أكثر فاعلية، فإن هذا العمل سوف يولّد بالتأكيد مزيداً من التكاليف، ذلك أن خبراء الاستراتيجيا بحاجة لأن يشتروا و/أو يستخدموا أدوات تقلل من حالات الضعف أو تضع حداً للتهديدات. ويستطيع المرء في واقع الأمر أن يعتبر الأدوات نوعاً من التأمين، حيث يرى الخطر الحقيقي أو الأخطار السلبية حالات ضعف مهددة لا "تحميها" الأدوات[73]. لذلك، وبينما يقوم الخبراء الاستراتيجيون بمواصلة دراستهم الشاملة للبيئة الدولية، وينتقون المزيد والمزيد من التهديدات المباشرة، يتعين عليهم إما أن يخصصوا المزيد من الموارد للتصدي لتلك التهديدات والدفاع أمامها (وبذلك يرفعون مقدار التكلفة)، أو يرون مستوى الخطر الحقيقي للدولة يرتفع (وبذلك يتحملون مزيداً من الأخطار السلبية)، والشيء نفسه يحدث في بيئة ذات تهديد مستمر ودائم إذا أراد الخبير الاستراتيجي أو تعين عليه أن يخفض النفقات[74]. وهكذا تبدو التكلفة والأخطار مرتبطين ببعضهما البعض ارتباطاً عكسياً.

of Military Power in the Nuclear Age, p. 9. والمنفعة المتوقعة مطابقة للتعريف الذي وضعه كلاوس كنور.

(73) لقد نبهتني كاثرين ديبل إلى حقيقة أن التشابه في هذه الحالة ليس دقيقاً ولا سيما أن التأمين ضد الحريق (على سبيل المثال) لا يحمي من أضرار الحريق نفسه، بل من النتائج المالية لذلك الضرر.

(74) John Lewis Gaddis, "Containment and the Logic of Strategy," *National Interest* 10 (Winter 1987 - 1988): 27 - 38. إن الخيار الذي يواجهه الاستراتيجيون هنا هو خيار بين تخفيض التكاليف من خلال استراتيجية اللاتناسق، أو خفض الأخطار من خلال استراتيجية التناسق، ـ كما أشرنا في الفصل السابع، الخطوة 1ـ وإذا حددت دراسة البيئة فرصاً إضافية لتعزيز المصالح يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يحسموا أمرهم كم من التكلفة والأخطار يرغبون بفرضها وتحملها لكي يتابعوا سعيهم.

من أجل ذلك قد يعني انخفاض الإنفاق أو الإنفاق الثابت على أدوات الدفاع الوطني، أو قد لا يعني، مستويات مرتفعة من الخطر الحقيقي، وكما توضّح ذلك إبان سبعينيات أو تسعينيات القرن العشرين، فهذا كله يعتمد على مستويات التهديد؛ فعلى سبيل المثال، كان من شأن التحيز المناهض للعسكر في الرأي العام الأمريكي في أعقاب حرب فيتنام مباشرة، أن أنتج ميزانية دفاعية حقيقية وساكنة طوال ذاك العقد من السنين، وقد بلغت ما يزيد قليلاً جداً عن 5 في المئة من الناتج القومي الإجمالي[75]. ولكن، شهدت تلك السنوات نمواً ثابتاً لا يلين للقدرات العسكرية السوفياتية في وقت كثرت فيه النوايا السوفياتية العدوانية من خلال تدخلات متنوعة قامت بها موسكو وعملاؤها في أنغولا وإثيوبيا وكمبوديا وأمريكا الوسطى وأفغانستان. أمام هذا المستوى المتصاعد للتهديد لم يكن ثمة شك أن عدم ارتفاع الإنفاق الدفاعي الأمريكي قد أفرز مستوى أعلى من الأخطار على الولايات المتحدة، فكان الإحساس بالخطر الحقيقي الناجم عن ذلك واحداً من الأشياء التي ركز عليها كثيراً رونالد ريغان خلال حملته الانتخابية الرئاسية عام 1980. غير أن التخفيضات الحاصلة في الإنفاق الدفاعي خلال عقد التسعينيات قد حدثت في بيئة دولية شديدة الاختلاف عن تلك، فقد كانت بيئة شهدت زوال الاتحاد السوفياتي، كما شهدت مستوى أعلى إلى حد ما للعنف داخل الدول والذي لم يكن خطراً كبيراً على المصالح القومية الأمريكية. ونتيجة لذلك، كان ممكناً إجراء تخفيضات لا بأس بها في الميزانية الدفاعية من دون أن تحصل زيادة في الأخطار المحيطة بالدولة، علماً أن المستوى الدقيق للإنفاق المطلوب للتعاطي مع تلك الأنواع الجديدة من التهديدات التي ظهرت في فترة ما بعد الحرب الباردة بقيت مسألة حكم وتقدير.

غير أن القول إن التكلفة والأخطار تربطهما علاقة عكسية لا تنبئ إلا

(75) اجرى العالم الاقتصادي دانييل غاسك حسابات تدل على أن ميزانية دفاعية حقيقية تبلغ 216 مليار دولار عام 1974، و 214 مليار دولار عام 1980، مع وسطي ميزانية يبلغ 217 مليار دولار على طول تلك الفترة. من دراسة لكلية الحرب الوطنية غير منشورة.

عن جزء واحد من القصة، ولا سيما أن خبراء الاستراتيجيا يقايضون التكاليف والأخطار ببعضهما البعض، وهم يحاولون تصميم مسارات العمل ويربطون بين الغايات والوسائل ضمن رزمة الأهداف والأدوات. وهم يستطيعون عادة أن يخفضوا أخطار محاولة تأثير من خلال زيادة الإنفاق، وبالتالي يرفعون مقدار التكاليف(76). فإذا لم تكن الموارد متوافرة أو إن آثر الخبراء الاستراتيجيون أن يستخدموها في موضع آخر، فيتوجب عليهم عندئذ أن يحتملوا الأخطار التي يواجهونها. وفي بعض الأحيان، وكما يذكر هنري كيسنجر، "يتعين على الزعماء أن يضعوا بديلاً دالاً على الجرأة لتلك الأصول"(77)، أو بين الوسائل والغايات، بما أن تلك الأخطار يمكن تصورها على أنها الثغرة بين الأدوات والأهداف، فقد يحاول الخبير الاستراتيجي أن يسيطر عليها من خلال تضييق أو خفض الأهداف(78). إن تحقيق التلاؤم والتوافق بين الأدوات وطرق استخدامها مع الأهداف ليس مجرد مسألة إيجاد أفضل الأدوات من أجل أهداف قائمة فعلاً. وكما تعلمنا في الفصل السابع والبحث الخاص بالأهداف في الخطوة 1، فالأهداف نفسها يجب أن تفصّل على المقاس لتكون قابلة للإنجاز بالأدوات المتاحة، وتبقى الغايات والوسائل على الطاولة(79). ولكن، قد يكون اعتماد استراتيجية أقل طموحاً أمراً مستحيلاً

(76) بخصوص بعض الأهداف في بعض الحالات قد يكون مستحيلاً خفض الأخطار مهما كان الاستراتيجيون على استعداد للإنفاق.

(77) Henry Kissinger, *White House Years* (Boston, MA: Little, Brown & Co., 1979) p. 899.

(78) يذكر القارئ هذا النوع من أخطار السياسة من خلال بحثنا في موضوع الرافعة بخصوص الطبيعة السيكولوجية للقوة، في الفصل الخامس؛ فالأخطار الإيجابية في كونها ثغرة بين الأدوات والأهداف، يمكن تمييزها عن الأخطار السلبية، التي عرّفناها آنفاً بأنها ثغرة بين الأدوات والتهديدات؛ فالفرق هو أن التهديدات تشاهد سلبياً بينما الأهداف هي رد الفعل الإيجابي لها.

(79) هذه الخاصية في التفكير الاستراتيجي تزعج دافيد بالدوين الذي يقول: "إذا عرّف النجاح بعبارات الدرجة التي يصل إليها تحقيق عمل ما لمجموعة معينة من الأهداف، فإن الوصفة الجاهزة للنجاح لا يمكن أن تتخذ شكل "بدّل أهدافك". "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", p. 88. وهذا صحيح في كونه مقارنة نظرية لكن صناع القرار يجب أن يملكوا - وهم حقاً يملكون - الحرية لتغيير الأهداف حين يقيّمون مسارات العمل وبخاصة أن

إذا كانت المصالح المعرضة للأخطار على جانب كبير من الأهمية وكانت التهديدات الموجهة لها كبيرة جداً، أو فرص تحقيقها مغرية جداً. عندئذ قد يجد رجال السياسة أن الأخطار ذات الصلة أمر لا يمكن اجتنابه، أو هو أمر مرغوب، في واقع الحال. ليس ثمة شك أن خبراء الاستراتيجيا الذين يضعون أهدافاً تبدو غير مدعومة بموارد كافية قد يكونون يحاولون تحسين نسب المنفعة مقابل التكلفة تاركين للفرصة قسماً أكبر مما قد يظن البعض أنه عمل حصيف ويجدون درجة أعلى من الأخطار الفاعلة أكثر تفضيلاً من الإنفاق الأكثر لغرض تخفيضها، إما لأن ذلك يمكن من متابعة العمل لتحقيق أهداف إضافية على الرغم من القوة المحدودة، أو لأن الموارد اللازمة لتخفيضها أكبر قيمة مما يمكن أن يشتروه لأجل خفض الأخطار.

من أجل ذلك يمكن القول إن الأخطار قد يكون لها جانب إيجابي كما لها جانب سلبي، ويمكن احتضانها وليس الهروب منها؛ في بعض الأحيان قد تعني المقامرة، أو مسارات عمل حيث يكون التغيير في النتائج الممكنة، للأحسن أو للأسوأ، أكبر من تغيير مسارات العمل الأخرى[80]. والناس مثلاً يقومون باستثمارات فيها مجازفة لأن هذه الاستثمارات تتمتع باحتمالات العائد الأكبر، ويجازفون أيضاً بتغيير أعمالهم بغية تحسين حياتهم المهنية، وهم أيضاً يقودون السيارات بسرعة أكبر على الطرق العامة ليصلوا مبكرين. هؤلاء المجازفون جميعاً يعرفون جيداً أنهم يعرضون أنفسهم لاحتمالات خسارة أكبر لكنهم يجازفون على أية حال لأن هذه المجازفة متلازمة لا محالة مع فرصة الحصول على مكاسب غير مؤكدة؛ فإذا كان الوضع الراهن

بعض الأهداف قد تكون غير قابلة للإنجاز، وليست جديرة بالتكاليف والأخطار مهما تكن الأدوات المختارة لها.

(80) David Pervin, 'Why Take Risks?' *SAIS Review* 19 (Winter-Spring 1999): 252 - 255.
"يمكن أن يفسر اختيار عمل ما بأنه قبول لمقامرة يمكن أن تعطي نتائج ذات احتمالات متفاوتة". Daniel Kahneman and Amos Tversky, 'Choices, Values, and Frames,' *American Psychologist* 39. (April 1984), 341.

غير مرضٍ قد يقررون زعزعة هذا الوضع متوقعين أن تكون النتيجة أكثر احتمالاً لتحسين الوضع عما كان بدلاً من إبقائه على حاله[81]. وهذا النوع من المجازفة ليس سلبياً بل هو إيجابي وفاعل. وهو يحتضن عدم اليقين واحتمالاً أكبر للخسارة بغية الوصول إلى احتمالات الكسب[82].

وهكذا، فكما إن الخبراء الاستراتيجيين قد يخفضون الأهداف لكي يتوصلوا إلى تحقيق التوافق بين الغايات والوسائل وبالتالي تخفيض الأخطار، فهم أيضاً يوسعون أهدافهم بأمل الحصول على مكاسب فيها مجازفة، أو لنقل مكاسب تملك ما هو أقل من 50 في المئة من فرصة الحدوث. وبالطبع ستكون الأهداف الموسعة أكثر صعوبة في الإنجاز بافتراض أن مقدار الموارد المخصصة لها لم يزدد ولذلك فاحتمال النجاح لهذه الاستراتيجية أقل من احتمالات نجاح استراتيجية ذات أهداف محدودة. وهذا معنى آخر من المعاني التي يقصد بها استخدام مفهوم الأخطار، وتحديداً للدلالة على استراتيجية احتمالات نجاحها وإنجاز أهدافها منخفضة؛ فالأخطار من حيث تعريفها تتضمن شيئاً من خشية فقدان قيمة مهمة أو الإخفاق في التوصل إلى هدف مرغوب .. و[يمكن] النظر إليها من منظور الخسائر (تكاليف أو مخاوف) والمكاسب (فرص أو أطماع)[83]. لكن هذا الأمر يعني النظر إلى الحالة نفسها ولكن من منظور آخر، ولا سيما أن الاحتمال المتدني للنجاح هو نتيجة الافتقار النسبي للموارد المطبقة، وأن الاحتمال المتزايد للفشل بسبب التكلفة المنخفضة الآن هو الذي يعوض عن احتمال حصول تكلفة مرتفعة في ما

(81) يقول جون لويس غاديس، إن إدارة الرئيس بوش قد فعلت الشيء عينه بعد 9/11، لكنه يضيف قائلاً، "إن الافتراض بأن الأشياء ستعود إلى مجراها الطبيعي بعد التمكن من إدارة الصدمة هو أكبر خطأ في التقدير تصدره إدارة الرئيس بوش الأولى". "Grand Strategy in the Second Term," *Foreign Affairs* 84 (January / February 2005): 15.

(82) ولنكرر القول إن المرء يستطيع أن يعرّف المجازفة بأنها "احتمال نجاح يطلبه صانع القرار قبل اتباع مسار عمل معين. أما "عدم اليقين" فيعني من جهة أخرى، الدرجة التي يكون عندها احتمال نجاح مسار عمل معين غير معروف". Bueno de Mesquita, *The War Trap*, p. 33.

(83) McDermott, *Risk Taking in International Politics*, p. 1.

بعد، وأن استخدام المزيد من الموارد، فستكون الأهداف الاستراتيجية أقل أخطاراً عند الإنجاز، إنما التكلفة ستكون أكبر. إذاً، إن الخبير الاستراتيجي عملياً يقايض يقين دفع المزيد الآن مقابل دفع المزيد الكثير في ما بعد. ومرة أخرى نؤكد أن التكلفة العالية تقود إلى أخطار أقل، والتكلفة الأقل تقود إلى أخطار عالية، إنما بسبب تكاليف إضافية غير متوقعة، أو الفشل في تحقيق الأهداف.

هذا، وتبين لنا الحرب التي شنتها الولايات المتحدة عام 2003، بهدف القضاء على نظام صدام حسين في العراق جوانب عدة للعلاقة بين التكلفة والأخطار وكيف يستطيع خبراء الاستراتيجيا أن يقوموا بمبادلات مختلفة في ما بينها وعلى مستويات متباينة من استراتيجيتهم. وعلى مستوى استراتيجية الشؤون الخارجية العامة للولايات المتحدة يمكن أن ينظر إلى الحرب على أنها جزء من منهجية هجومية مستقبلية التوجه ضد الإرهاب، وجزء من استراتيجية عالية التكلفة إنما منخفضة الأخطار. وهذا يعني تحديداً، أن المسوغ المعلن لدى إدارة بوش بخصوص القبول بتكاليف هذه الحرب يقضي بأن إزاحة صدام حسين عن الحكم سوف يقلل من خطر (أو الأخطار السلبية) احتمال قيام الإرهابيين بمواجهة الولايات المتحدة. وقد تضمنت هذه التكاليف أخطاراً عديدة كانت النتائج المحتملة لشن الحرب، مثل الفشل في ميدان القتال، وارتفاع عدد الضحايا، وتعريض الجنود والمدنيين الأمريكيين لاعتداءات في المنطقة، والتبدلات السالبة في الرأي العام العربي/الإسلامي نحو الولايات المتحدة، قد يؤدي إلى تجنيد المزيد من الإرهابيين، وإلى استيلاء الراديكاليين على البلدان العربية المعتدلة (التي تملك إحداها أسلحة نووية)، ووقوع الولايات المتحدة في فخ احتلال عالي التكلفة ونهاية مفتوحة، وبالتالي الإضرار بهيبة الولايات المتحدة وبقوتها؛ فهذه الأخطار المحلية أو العملياتية يمكن أن تعتبر ضرورية للتوصل إلى المكاسب التي كان يؤمل تأمينها من خلال الحرب: أي ليس خفض أخطار

الهجوم على أرض الوطن فحسب، بل أيضاً احتمالات انتشار الديمقراطية في المنطقة (إذا صدّق المرء ما تقوله هذه الإدارة الأمريكية). وفي الوقت نفسه كان من الممكن التخفيف من هذه الأخطار من خلال رفع تكاليف الحرب، وبخاصة من خلال استقدام المزيد من القوات و/أو المعدات، وأيضاً من خلال توفير حماية أفضل للأمريكيين المتواجدين في المنطقة، وتمويل مساعي دبلوماسية الرأي العام أو تقديم مساعدات إضافية دعماً للحكومات العربية المعتدلة. وبما أن هذه الإدارة لم تفعل شيئاً من هذا القبيل، فمن الممكن القول إن حرب العراق بحد ذاتها تتميز بكونها استراتيجية عالية الأخطار وخافضة للتكاليف؛ فعندما قال ديك تشيني نائب الرئيس في شهر آب/أغسطس عام 2002، إن "أخطار الإحجام عن العمل أكبر كثيراً من أخطار الإقدام على العمل"، كان يقصد القول إن الخطر الحقيقي أو الأخطار السلبية لهجوم إرهابي على الولايات المتحدة والتي كان يقصد بهذه الحرب أن تخفضها، كانت أكبر من الأخطار الإيجابية العملياتية التي ستنجم عن الحرب ذاتها، إذا أخذ في الاعتبار ذاك التوازن في التكاليف والأخطار الذي اختارته الإدارة قبل دخول الحرب[84].

لقد كانت حرب العراق عام 2003، شأنها في ذلك شأن الكثير جداً من فنون إدارة شؤون البلاد عند الرئيس جورج دبليو بوش مثالاً فريداً لاستراتيجية أحادية الجانب في معظمها. وهذه الصفة (أو نقيضها المتعدد الجوانب) تؤثر بشدة في التكاليف والأخطار عند الدولة البادئة؛ فالاستراتيجيات الأحادية الجانب، من حيث تعريفها، تجند الأدوات التي يمكن أن تستخدمها دولة ذات سيادة تعمل بمفردها، وغالباً ما تستخدم هذه الأدوات

(84) من خطاب ألقاه ديك تشيني في ناشفيل، تينيسي، كما ورد في مقالة: Dana Milbank, "Cheney Says Iraqi Strike Is Justified," *Washington Post* (August 27, 2002): A1. واللافت أكثر من ذلك أنه من المحتمل أن تولّد الاستراتيجيات العالية التكلفة، والمنخفضة الأخطار استراتيجيات فرعية عالية الأخطار ومنخفضة التكلفة، والسبب في ذلك طموحها بنشر الموارد نشراً خفيفاً بين تلك الاستراتيجيات الفرعية.

لأغراض القسر والإكراه[85]. لكن التمييز بين الإدارة الأحادية لشؤون البلاد والإدارة التعددية، ليس مثل التمييز بين استراتيجية القسر واستراتيجية التعاون؛ فهذه الخاصية التعريفية للأحادية هي ذاك الاعتقاد بأن قوة الدولة تكفي لتحقيق أغراضها وغاياتها، وأنها من أجل ذلك ليست بحاجة لأن ترفد تلك القوة بتجنيد المساعدات من دول أخرى، وأنها بالتالي ليست بحاجة لأن تحاول التوفيق بين أهدافها ومصالح تلك الدول. والإدارة الأحادية لشؤون البلاد قد تكون مدفوعة باجتهاد يقضي أن بعض الأهداف ضرورية بكل تأكيد وأنها لكونها كذلك قد تكون مناقضة لمصالح لاعبين دوليين آخرين لهم أهميتهم بحيث لا تحظى بموافقتهم، لكن النتيجة ستكون استراتيجية تضع أهدافاً قصوى وتتحمل تكاليف مرتفعة جداً والسبب في ذلك أن دولاً أخرى لن تسهم في العمل لتحقيقها.

بالمقابل، قد تضطر المقاربة المتعددة الأطراف إلى وضع أهداف أكثر تواضعاً يمكن أن تتوافق مع مصالح لاعبين آخرين إلى حد معين وذلك بغية الحصول على دعمهم، وبالتالي تنخفض الموارد التي يتعين على الدولة البادئة أن تنفقها من دون أن تزيد أخطارها (بل ربما تخفضها). ومن خلال رفدها الفاعل لقوة الدولة البادئة تستطيع التعددية شأنها في ذلك شأن الائتلافات والتحالفات الأكثر رسمية، أن تقدم شيئاً من العون في تلك المعضلة المتعلقة بالتكاليف والأخطار التي تواجهها الاستراتيجيات. وإذا كانت الحرب على العراق عام 2003، مثالاً جيداً لأحادية إدارة الاستراتيجية، فإن حرب الخليج عام 1991، خير مثال للتعددية هذه؛ فقد كان من شأن الائتلاف المحارب الذي ضم حلفاء أمريكا الرئيسيين ومعظم الدول العربية، والذي عملت على

(85) مع أن الاحادية صفة مميزة للاستراتيجية، فإنها يمكن أن تعد أيضاً خاصية للأدوات أو لطريقة تطبيق هذه الأدوات. وهي بالتأكيد تستبعد الأدوات التي تقتضي تعاوناً من دول أخرى (مثل الدبلوماسية المتعددة الأطراف والقانون الدولي والمنظمات الدولية والتحالفات)، ولكن يمكن استخدام أدوات أخرى بصورة تعاونية وأحادية معاً.

تكوينه إدارة الرئيس جورج بوش الأب، أن خفّض التكاليف المالية للحرب، وقد اشتمل أيضاً على أخطار تمثلت في أن صدام حسين وصف هذا التحالف بأنه حرب من الغرب الكافر ضد الإسلام[86]. غير أن بوش ألغى أهداف الحرب ضمن المعايير التي حددها مجلس الأمن الدولي الذي أجاز إخراج جيش العراق من الكويت ولم يجز الإطاحة بنظام صدام حسين.

إن المقايضة بين التكلفة والأخطار وكذلك تكييف الأهداف والمنافع المأمولة، تعني ضمناً القدرة على وضع تقديرات للاحتمالات المستقبلية تكون على درجة لا بأس بها من الدقة. ولكن بسبب عدم التيقن من المقاومة الخارجية أو من أفعال من فرقاء آخرين من دعم داخلي، فقد لا يستطيع المرء أن يتوقع قيام خبراء الاستراتيجيا بإيجاد علاقة تبادلية دقيقة بين الأهداف والموارد، أو أن يضعوا توازناً مثالياً للتكلفة والأخطار قبل القيام بمشروع خارجي؛ فثمة دوماً فرصة للفشل ورجال السياسة لا يستطيعون عادة الانتظار للتأكد. يقول هنري كيسنجر: "لكي تكوّن الأحداث، يتعين على المرء أن يعمل انطلاقاً من تقييمات لا يمكن إثبات صحتها عندما تجري"[87]. حتى إن بعض صناع القرار من ذوي الخبرة الواسعة، يذهبون أبعد من ذلك ويؤكدون أن على القادة أن يقوموا بالعمل عندما يعرفون ما مقداره بنحو 20 في المئة مما يظنون أنهم بحاجة لأن يعرفوه لكي يتخذوا قرارهم؛ وإن لم يفعلوا فسيكون قد فات أوان الفعل. وحتى لو نظرنا إلى الماضي، نجد أنه من

(86) قدرت التكاليف المالية الصافية التي تحملتها الولايات المتحدة جراء حرب الخليج عام 1991، وفق مصادر مختلفة بنحو 13 مليار دولار، مقارنة مع تكاليف بلغت حتى كتابة هذه السطور مبلغ 300 مليار دولار لحرب العراق عام 2003، حتى الآن. أما معدلات الخسائر في الأرواح فهي أيضاً مختلفة على الرغم من أنها لم تكن بنسبة كبيرة كهذه.
Jonathan Weisman, "Projected Iraq War Costs Soar," *Washington Post* (April 27, 2006): A16-17; also see Amy Belasco, *The Cost of Iraq, Afghanistan and Other Global War on Terror Operations Since 9/11* (Washington, DC: Congressional Research Service, September 22, 2006).

(87) Kissinger, *White House Years*, p. 914.

الصعوبة بمكان معرفة ما إذا كان نجاح أو فشل استراتيجيات ذات رافعة عالية هي مسألة جودة الفكر والعمل الاستراتيجيين، أم هي مسألة حظ في وقوع الأحداث.

بعد أن قام الجيش بانقلاب عسكري في هاييتي بتاريخ 30 أيلول/ سبتمبر1991، على سبيل المثال، أعلنت إدارة الرئيس بوش الأب أولاً ثم إدارة الرئيس كلينتون ثانياً، أن هدفهما يقضي بإعادة حكومة جان بيرتراند أريستيد الدستورية المنتخبة إلى السلطة. وجربتا استخدام عدد من الأدوات غير العسكرية بما في ذلك العقوبات الاقتصادية المشددة، ولم تنجح، وبالتالي، وقع كلينتون في فخ شعاراته التي أطلقها بخصوص استخدام القوة العسكرية. ثم بدت استراتيجية كلينتون وعلى مدى عام كامل تفتقر إلى الوسائل التي تكفل إنجازها لأهدافها، بينما كان للعقوبات الاقتصادية أثر حاد على نحو غير طبيعي على السكان الفقراء في هذا البلد. رب قائل يقول إنه ما كان ينبغي على الولايات المتحدة أن تعلن هكذا أهداف من دون أن تكون متيقنة أولاً بأن الوسائل متاحة لتحقيق هذا الهدف، غير أن التحليل الدقيق قبل الحادثة كان ممكناً أن يستنتج بأن الأدوات البعيدة عن العنف قد تنجح عملياً[88]. لكننا لن نعرف ما إذا كان قد أجري تقييم دقيق (ولو كان خاطئاً) للأخطار وفق مفهوم استراتيجي مقبول، أو أن هاييتي كانت قضية دون استراتيجية وذلك إلى أن تفتح الوثائق الخاصة بهاييتي.

وبالإمكان أن نسوق مثالاً لمفهوم مختلف وذلك باستذكار انتخابات كمبوديا التي جرت في أيار/مايو 1993. وعلى الرغم من أن جهود الأمم المتحدة لحفظ السلام في كمبوديا كانت لا سابق لها من حيث غرضها العام ومصاريفها، إلا أن العديد من المعلقين قالوا إنه ما لم تنزع الأسلحة من

(88) لعل ضعف اقتصاد هاييتي وعلاقاتها الاقتصادية الوثيقة مع الولايات المتحدة قد أتاحتا التوقع بأن يكون للعقوبات أثر قوي (الخطوة 4)، لكن الذي كان مفقوداً هو الاتصالات السياسية اللازمة لنجاحها (الخطوة 5).

الفرقاء (وبخاصة من جماعة الخمير الحمر) فإن الأمم المتحدة تجازف كثيراً والانتخابات قد تتعطل. لقد كان من شأن الهجمات التي شنتها جماعة الخمير الحمر في الأسابيع التي سبقت الانتخابات أن أعطت صدقية لتلك الحجة وكذلك للرأي القائل إن أعضاء المنظمة لم يجروا تقديراً حقيقياً لمبلغ تلك الموارد اللازمة لتأمين انتخابات حرة وعادلة. ولكن بعد أن تبخرت معارضة الخمير الحمر، وبعد أن شارك ما يقرب من 90 في المئة من الشعب الكمبودي في أول انتخابات متعددة الأحزاب في بلادهم منذ عام 1951، ثبت أن تقديرات الأمم المتحدة للموارد اللازمة كانت دقيقة أو أنها قد جازفت وغامرت وكسبت الرهان[89]. لكن الولايات المتحدة خسرت رهاناً مماثلاً بعد نحو عقد من السنين، وكان ذلك في تيمور الشرقية عندما أدى فض اشتباك سابق لأوانه قام به أعضاء يتوقون لخفض التكاليف، إلى معارك بين قوات أمن مارقة هددت المستقبل الديمقراطي الجديد لهذه الدولة[90].

أما السياسة الأمريكية نحو نيكاراغوا خلال الثمانينيات، فتوضح النتائج السلبية والإيجابية للاستراتيجيات التي يمكن وصفها باستراتيجيات كثيرة الأخطار. يبدو أن النهج الذي اتبعه الرئيس ريغان - لتسليح الكونترا بهدف الإطاحة بحكومة الساندينستا - يشكل مثالاً واضحاً لهدف في السياسة تنقصه الوسائل الداعمة له؛ فإذا أخذنا بنظر الاعتبار المساعدات السوفياتية والكوبية المقدمة إلى أكبر جيش في المنطقة، يبدو رفض الرئيس ريغان إرسال قوات عسكرية أمريكية لتنفيذ المهمة وتلك الفرصة التي تكاد تكون معدومة لأي تدخل حكومي في مفاوضات تهدف إلى إزاحتها عن السلطة، سببين كافيين للاستنتاج أن الوسائل لم تكن متوافرة لتحقيق هذا

(89) William Branigin, "Voter Turnout Deals 'Historic Defeat' to Khmer Rouge, Sihanouk Declares," *Washington Post* (May 27, 1993): A24.

(90) Alan Sipress, "In E. Timor, an Optimistic Enterprise turns to Ashes," *Washington Post* (June 2, 2006) A13, A16.

الهدف، وبخاصة بعد أن رفض الكونغرس طلب ريغان بتمويل الكونترا[91]. لكن الفضل يعود إلى إدارة الرئيس جورج بوش الأب التي أدركت أن هذه السياسة قد وصلت إلى طريق مسدود. وتمكن وزير الخارجية جيمس بيكر من عقد صفقة مع الكونغرس يتخلى بموجبها عن هدف ريغان مقابل هدف جديد يقضي بإجراء انتخابات حرة وعادلة في نيكاراغوا، وهي انتخابات توقع لها معظم المراقبين فوز الساندينيستا. غير أن استراتيجية بوش كانت شديدة الأخطار مثل استراتيجية ريغان إنما بطريقة مختلفة. بل أعطت الأخطار عنده نتيجة إيجابية عندما انتخب شعب نيكاراغوا واقترع على خروج الساندينيستا من الحكم، مثلما كان شأن ذلك "التفكير الجديد" عند الرئيس غورباتشيف الذي وضع نهاية لمساعدات الكتلة السوفياتية لتلك المنطقة[92].

توضح هذه الأمثلة أن الدرجة الملائمة للأخطار (مثل مستوى التكلفة) تتفاوت كثيراً بحسب المواقف والحالات المختلفة. لكن فرادة كل سيناريو على حدة تجعل من المستحيل وضع قواعد إرشادية محددة لتقييم الأخطار، إنما ليس ثمة شك أن الخبراء الاستراتيجيين بحاجة لأن يفكروا ملياً بنتائج مسارات العمل المقترحة على ثلاثة أبعاد آخذة بالاتساع. أولاً، وهو الأهم يجب أن يدرسوا كيف سيكون رد فعل الدولة الهدف (هـ) لأفعال الدولة البادئة (ب)، وماذا ستفعل الدولة (ب) رداً على ردود فعل الدولة (هـ) وما الذي ستفعله الدولة (هـ) رداً على رد الدولة (ب)، وهكذا على مدى ذلك التنوع الواسع من الأفعال وردود الأفعال؛ فإذا كان للاستراتيجية علاقة أساساً بالقول القائل "الانطلاق من حيث أنت إلى حيث تريد الذهاب... في مواجهة مقاومة بشكل أو بآخر." وإذا كانت هذه المقاومة بفعل خبراء استراتيجيين

(91) Shultz, *Turmoil and Triumph*, pp. 292-297, 305-322, 402-426.

(92) James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1995), pp. 47 - 60.

آخرين، عندئذ يكون استخدام أدوات قوة الدولة عملاً تفاعلياً لا يمكن اجتنابه[93]. أما الحقيقة القائلة إن المقاومة ذكية فهذه جزء مما يجعل التنبؤ بآثار الأدوات عملاً عسيراً. ومع ذلك، فإن أحد عناصر الإقلال من الأخطار يقتضي محاولة التنبؤ بكيف سيكون السلوك التفاعلي للفريقين.

ثانياً، في عالم يتسم بالتواكل والاعتماد المتبادل، ليس مستبعداً أن تؤثر أية محاولة على مصالح فرقاء آخرين. لذلك ليس غريباً أن يكون الخطر السالب الأكبر خطورة الذي حدده صناع القرار في الولايات المتحدة في قرارهم عام 2001، لشن الحرب على أفغانستان كان متعلقاً بانفجار داخلي في باكستان التي كانت فريقاً ثالثاً له أهميته الحيوية في الصراع الأفغاني، والتي كانت تحت ضغط من الولايات المتحدة بهدف تغيير سياستها الخارجية التي كانت تدعمها بقوة مصالح مؤسساتية ودينية قوية. وبالمثل، ربما تسبب العقوبات أو العمل العسكري ضد دولة ما (مثل العراق أو صربيا) ضرراً شديداً لاقتصادات الدول المجاورة، والأفضليات التي تعطى لأحد الشركاء التجاريين قد تشكل تمييزاً ضد بضائع من دول أخرى، وكذلك دبلوماسية الرأي العام (مثل الخطاب الذي تحدث عن "محور الشر") التي يقصد بها تهديد أعداء أمريكا قد تزعج حلفاء أمريكا، والعمل العسكري الموجه ضد نظام إسلامي معين قد يسبب خروج التظاهرات وأعمال الشغب التي تهدد استقرار دول أخرى. ويبدو أن القائمة لا تنتهي. ومع ذلك يتعين على خبراء الاستراتيجيا أن يحللوا هذه القائمة جيداً لئلا يغرقوا في خضم التفاعلات الحاصلة بينهم وبين الدولة الهدف في استراتيجيتهم بحيث لا يرون أخطاراً من أماكن أخرى.

وثالثاً، ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن ينظروا إلى ما وراء الدولة الهدف وردود أفعال دول أخرى لكي يضعوا تقديراتهم للآثار الأكثر اتساعاً

(93) Gaddis, "Containment and the Logic of Strategy", p. 29.

في البيئة الاستراتيجية. سلوك دولة قوية كما الولايات المتحدة له آثار عميقة لا يستهان بها على قواعد السلوك العالمية. لذلك من المحتمل أن يكون لاختيارها للأدوات وقراراتها بخصوص طريقة استعمال هذه الأدوات أثر مهم على الأمن الدولي وعلى البيئات الاقتصادية المستقبلية بطرائق قد تكون أكثر - أو أقل - لطفاً تجاه المصالح الامريكية. واستخدام الأسلحة النووية في صراع إقليمي، على سبيل المثال، قد تكون نتيجته انهيار حاجز النار بين الأسلحة النووية والأسلحة التقليدية، هو أحد الأخطار التي لم تبد الولايات المتحدة حتى الآن استعداداً للمجازفة به[94]. وقد أشار كتّاب مؤسساتيون بأنه سواء استخدمت الولايات المتحدة الأدوات بشكل أحادي الجانب أو متعدد الجوانب، فإن لذلك أثره الكبير على قدرتها في حماية مصالحها بعد أن يتلاشى تفوقها في القوة، وهذه حجة كان من شأنها أن ازدادت بروزاً ولا سيما بعد الأخذ بنظر الاعتبار الأفضليات الأحادية الجانب في إدارة الرئيس جورج دبليو بوش[95]. وغني عن القول إن اختيار الأدوات وطرائق استعمالها يؤثر أيضاً في البيئة المحلية، وبخاصة مستوى الدعم الذي قد تؤمنه الإدارة لهدف من أهداف سياستها الخارجية[96]. وهذه الحقيقة مفهومة جيداً (إن لم تكن قد حظيت باهتمام جيد) في ما يتعلق باستخدام العمل الخفي ولا سيما أنه من العسير بناء دعم شعبي له مسبقاً. أما الضرر الاقتصادي الذي تسببه العقوبات أو قد ينجم عن سياسات امتيازات تجارية، فيمكن أيضاً أن تشكل أخطاراً محلية للإدارة التي تستخدمها، بينما يشكل استخدام أموال المساعدات

(94) قبل حرب الخليج درس الجنرال كولن باول جدياً الدور الذي كان يمكن أن تؤديه الأسلحة النووية وعرض هذه الدراسة على الوزير تشيني ثم اتلفها. ثم كتب لاحقاً "لقد أخافتني النتائج."
Colin Powell, *My American Journey* (New York: Random House, 1995) p. 486.

(95) بخصوص الرأي المؤسساتي انظر: G. John Ikenberry, "America's Liberal Hegemony," *Current History* (January, 1999): 23-38 and especially "Getting Hegemony Right," *National Interest* 63 (Spring 2001): 17-24.

(96) انظر الفصل الثالث.

فرصاً لحصول فضائح يمكن أن تمحو الدعم المحلي المحدود دوماً لهذه الأداة.

وعندما يدرس خبراء الاستراتيجيا هذه المستويات الثلاثة للمواقف، ينبغي أن يلحظوا أن بعض الاستراتيجيات والأدوات مرشحة لأن تتضمن أخطاراً أكثر من غيرها. وقد تبدو استراتيجيات القسر والإكراه أكثر أخطاراً من الاستراتيجيات المتعاونة ولا سيما أن فيها ما يزيد التوترات وقد تفضي إلى ردود فعل انتقامية[97]. والحرب المباشرة هي دون شك أكثر الأدوات أخطاراً ولكن حتى في هذه الأداة تعتمد الأخطار اعتماداً كبيراً على الدولة الهدف؛ فمثلاً غزو غرينادا أو هاييتي يتضمن إمكانيات سالبة واسعة الاختلاف عن عملية الحرب في أفغانستان، وأفغانستان أكثر من العراق، والعراق أكثر من إيران. ونشر القوة العسكرية بغية دعم الدبلوماسية أو استخدام العقوبات الاقتصادية تتضمن بعض الأخطار المتصاعدة، لكن الدول قلما تخوض الحرب بالمصادفة، والعقوبات الاقتصادية الأكثر تشدداً وقسوة قلما تتطلب رداً عسكرياً[98]. وفي كثير من الأحيان يشعر صناع القرار في الدولة البادئة بشيء من الإحباط جراء تقصير الأعمال العسكرية المحدودة أو العقوبات أو حتى الديلوماسية، فينتقلون إلى أدوات أخرى دون أن يعملوا على إعادة تقييم للتكاليف والأخطار الجديدة كما يعتقد البعض أنه حدث للولايات المتحدة في الصومال وهاييتي وكوسوفو وفي حرب الخليج عام 1991[99]. وقد يبدو العمل السري أو الخفي فيه اجتناب للأخطار المتأصلة في الأدوات المستخدمة (سواء كانت إعلامية أم اقتصادية أم عسكرية) ذلك أن انعدام

(97) وكما أشرنا آنفاً فإن الأخطار الأكثر وضوحاً في الأدوات التعاونية هي أخطار الابتزاز.

(98) Geoffrey Blainey, "War As an Accident" Chapter 9 in *The Causes of War* (New York: MacMillan / Free Press, 1973), pp. 127 - 145. أشهر مثال لرد عسكري ورد في تاريخ طويل لعقوبات فرضتها الولايات هو مثال الهجوم الياباني في بيرل هاربر عام 1941.

(99) أدت العقوبات الاقتصادية غير الناجحة ولكن كانت مؤثرة في هاييتي وفي حرب الخليج إلى عمل عسكري، أما في كوسوفو فكان رفض الصرب الاستسلام في رامبوييه أن أقضى إلى القرار الخاص بالقصف.

نسبة العمل إلى فاعله لا يتعرض للهيبة القومية، لكن طبيعته السرية تتضمن أخطاراً خاصة به هي أخطار الانكشاف.

ومع أن الخبراء الاستراتيجيين قد يكونون على علم بهذه الاعتبارات ويحاولون إدخالها في عملهم الفكري، فهم بشر بالرغم من كل الاعتبارات. ولأن التكلفة والأخطار يتعلقان بالجانب السلبي للاستراتيجية، وهما محصلة عدم اليقين والنتائج السلبية، فإن الناس عادة يجدون صعوبة في التعامل معها. تدل التجارب النفسية أن الناس يعانون من الألم أكثر مما يستمتعون بقدر متكافئ له من المسرات[100]. وعلى نحو مماثل: "فقدان الشيء يؤلم أكثر مما يسر ربح يضاهيه". ذلك أن الناس يثمنون ما لديهم فعلاً أكثر مما يثمنون أشياء قد يحصلون عليها وبالتالي فهم يرون التكاليف التي تخرج من الجيب (الخسائر) أكثر أهمية من تكاليف الفرص (المكاسب الضائعة)[101]. ومن هنا نلحظ النزعة التي كثيراً ما جرى الحديث عنها بخصوص رمي النقود الجيدة وراء النقود السيئة، وعدم الرغبة بشطب تكاليف غائرة، وهي نزعة كانت واضحة على وجه الخصوص لدى رجال السياسة الذين أربكتهم حروب طويلة (وأذكر مثلاً ريتشارد نيكسون الذي احتاج لما يقرب من خمس سنين لتصفية الموقف الأمريكي في فييتنام، أو اذكر مثالاً نقيضاً للرئيس رونالد ريغان الذي قرر الانسحاب السريع من لبنان عام 1984)[102].

إن هذه الخصائص تجعل صناع القرار يرجحون اختيارات متباينة اعتماداً

(100) يقول عاموس تفيرسكي ودانيال كاهنمان Amos Tversky and Daniel Kahneman. "الألم أكثر إلحاحاً من السرور والبهجة"، وأن "اللاتناسق بين المسرة والألم هو التبرير الأول والأخير لتفادي الخسارة"... "Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference Dependent Model," *Quarterly Journal of Economics* (# 41, 1991): 1057.

(101) McDermott, *Risk Taking in International Politics*, p. 29. تسمى المبالغة في القيمة لما يملكه المرء الأثر الوقفي؛ فمثلاً الأشخاص الذين خضعوا للتجربة أحسوا بالحزن والألم لفقدان ورقة نقدية قيمتها 20 دولاراً أكثر من إحساسهم بالسرور عندما وجدوا واحدة بقيمتها.

(102) Robert Jervis, "Political Implications of Loss Aversion," in Farnham, ed., *Avoiding Losses / Taking Risks, Prospect Theory and International Conflict*, pp. 24, 26 - 29.

على ما إذا كانوا يرون الموضوع مشتملاً على خسائر أو مكاسب. وتحديداً، يعتبر الناس كارهين للمجازفة حين تكون المكاسب متوقعة، لكنهم يقبلون بالمجازفة حين يتعلق الأمر باجتناب الخسائر أو محاولة استرجاع ما خسروه. غير أن كبر المجازفة يبدو أقل أهمية من حقيقة أن الخسارة، أو حتى الخسائر التي تعد صغيرة بالنسبة إلى الموقف العام للدولة، قد تحفز سلوكاً يجازف بخسارة المزيد[103]. ومن هذا المنطلق أجاز جيمي كارتر الذي يكره العنف والحروب عملية عسكرية عالية التعقيد لإنقاذ الرهائن الأمريكيين المحتجزين في طهران، كما جازف بيل كلينتون بالحرب ليضع حداً للقتال في يوغوسلافيا السابقة. وقد اعتمد كلا هذين الرئيسين استراتيجيات تحتمل أخطاراً كثيرة ضد معارضة حلفاء أمريكا من أجل إنقاذ موقف وجدا أنه متجه نحو التدهور[104].

وبالطبع، سواء كان التغيير في الظروف يعتبر استرجاعاً لخسارة أو للحصول على مغنم، فهذا الأمر يعتمد بالدرجة الأولى على الموضع الذي فيه يضع المراقب مؤشر بوصلته الذهنية بين الاثنين[105]. ولأن الناس يثمنون عالياً الخسائر بالنسبة إلى المكاسب، فهم يميلون نحو ضبط، أو إعادة "تطبيع" مؤشر بوصلتهم للوضع الراهن الذي يرونه بسرعة أكبر إذا كان ثمة مكاسب أكبر من سرعة ضبطها لو أن ثمة خسائر يعانونها، وهذا يعني

(103) Levy, "Prospect Theory and International Relations:Theoretical Applications and Analytical Problems", pp. 123.

(104) On Carter, See Rose McDermott, "Prospect Theory in International Relations: The Iranian Hostage Rescue Mission," in Farnham, ed. *Avoiding Losses / Taking Risks*, pp. 73 - 99; on Bush and Clinton see Stephen Sestanovich, "American Maximalism," *National Interest* 79 (Spring 2005): 13-24.

(105) "تفترض نظرية التوقع أن الأفراد يقيّمون النتائج بعلاقتها مع انحرافاتها عن النقطة المرجعية وليس في ما له علاقة بمستويات صافي الأصول، وأن معرفتهم للنقطة المرجعية هذه هي متغير مهم جداً، وأنهم يعطون أهمية للخسائر أكبر من المكاسب التي تضاهيها وأنهم عموماً كارهون للمجازفة بخصوص المكاسب لكنهم يحبون المجازفة إذا تعلق الأمر بالخسائر".
Levy, "An Introduction to Prospect Theory", in Farnham ed., *Avoiding Losses / Risk-Taking*, p. 7.

انهم يميلون نحو القبول بمكاسبهم سريعاً (ثم يضبطون وضعهم الذهني الراهن طبقاً لذلك) لكنهم يداورون إحساسهم بالخسارة، ويشعرون أن الوضع الراهن القديم المرغوب أكثر هو الحال الذي يجب أن تكون عليه الأشياء[106]. وهذا يعني أنه إن حصل تبادل للأشخاص أو الأملاك أو حتى الهيبة والمنزلة بين فريقين في نزاع دولي، فقد يرون أوضاعاً راهنة متفاوتة حول القضية الواحدة. وقد يرى الفريقان أنهما بحاجة للتعويض عن الخسائر أو الحيلولة دون وقوعها، ولذلك قد يكونان على استعداد للمجازفة، فينشئان موقفاً خطراً جداً[107]. والدول من دون شك "تكون مدفوعة نحو الحرب لأسباب تعود إلى أن خوفها من أن يكون البديل للقتال تدهوراً خطيراً في موقفها [خسارة] أكثر من ذاك الاعتقاد بأن الحرب قد تحسن موقفاً هو في الوقت الراهن مرضٍ لها [وهذا مكسب]"[108]. يبدو أن الخوف أكثر قوة من الأمل.

ولأن الناس يجدون الشك وعدم اليقين وكذلك الخسارة أكثر إيلاماً لهم، فقد يلجؤون دون أن يدروا إلى تلك الخدع الذهنية التي تخفض قيمتها أو تمحوها صنعياً؛ فمثلاً، هم غالباً ما يثمنون الانخفاض في الأخطار من 10 في المئة إلى صفر في المئة، ويثمنون أيضاً تغيراً من الشك إلى اليقين أكثر مما يثمنون انخفاضاً في الشك من 50 في المئة إلى 40 في المئة، حتى لو كانت الحالتان تمثلان انخفاضاً بمقدار عشر نقاط في المئة في تخفيض

(106) Robert Jervis, "Political Implications of Loss Aversion," pp. 35-36; Levy, "Prospect Theory and International Relations: Theoretical Applications and Analytical Problems," p. 124.

(107) Levy, "Prospect Theory and International Relations: Theoretical Applications and Analytical Problems," p. 124.

(108) Robert Jervis, "Political Implications of Loss Aversion," p. 29.

وقد ثبتت صحة هذا القول في بيرل هاربر حيث كان من شأن حظر تصدير النفط الذي فرضته الولايات المتحدة على اليابان، أن أقنع هذه الأخيرة بأن تفقد القوة أمام الولايات المتحدة التي كانت تعتقد أنها سوف تحارب حتماً. وكذلك الأمر، أعلن جورج دبليو بوش الحرب على العراق بغية مهاجمة تهديد صدام حسين بخصوص أسلحة الدمار الشامل، وليس رغبة في اقتناص فرصة لنشر الديمقراطية في الشرق الأوسط.

الأخطار[109]. والأكثر من ذلك، عندما تقترب الاحتمالات من اليقين يقبل الناس بها على علاتها، حيث يرون أن احتمالاً بدرجة 5 في المئة مستحيل أو أن احتمالاً بدرجة 95 في المئة أمر حتمي[110]. لكن سلوكهم حينئذ قد يتغير، فيصبحون كارهين للمجازفة إذا واجهتهم حالة لخسائر محتملة ("المقاومة لا تجدي")، ويحبون المجازفة ويسعون إليها عند توقع مكاسب محتملة ("شيء مؤكد"). ولذلك قد يجدون أنفسهم غير مهيأين عندما لا يحدث "الشيء المؤكد" أو "المستحيل" يحدث. وبالمثل، فالناس يكرهون الخسائر كثيراً حتى إن صناع القرار قد يقبلون إنفاق الموارد على أدوات ربما لن تستخدم إذا رأوا أن الشراء يعد تكلفة لحماية من تهديدات ممكنة وليس تعويضاً عن خسارة. وهذه ظاهرة قد تفسر لماذا يصعب شراء أدوات لفن إدارة شؤون البلاد في بيئة قليلة التهديدات[111]. والخوف من الخسارة قد يقيد المفاوضات، حيث كل جانب يحاول موازنة قيمة تنازلاته المتوقعة بقوة أكثر من موازنته للمكاسب المعادلة التي يقدمها الجانب الآخر[112].

إذاً، ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يتفهموا عمل تلك الآليات السيكولوجية وأن يحترسوا منها وهم يعملون، مثلاً من خلال الاهتمام بالموضع الذي استقرت فيه بوصلة المرجعية وما إذا كانت مسارات العمل المقترحة قد وضعت بهدف السعي وراء مكسب ما أم لغاية استرداد خسارة معينة؛[113] فهذه الآليات يجب أن تكون واضحة ومفهومة (وربما تستثمر)

(109) "التغيير من المستحيل إلى الممكن ومن الممكن إلى اليقين له أثر (في إحساس الناس بالقيمة) أكبر من تغير مماثل في منتصف الميزان".
Kahneman and Tversky, "Choices, Values, and Frames," p. 344.

(110) Slovic, "Informing and Educating the Public About Risk," p. 405.

(111) Kahneman and Tversky, "Choices, Values, and Frames," p. 349.

(112) Jervis, "Political Implications of Loss Aversion," p. 37; Levy, "Prospect Theory and International Relations: Theoretical Applications and Analytical Problems," p. 126.

(113) "والواقع أنه بغية اجتناب هذه النتائج التأطيرية ينبغي أن تقدم الخيارات بعباراتها الإيجابية والسلبية معاً: مثلاً، بأنه لمسار عمل معين فرصة في النجاح تعادل 20 في المئة وفرصة للفشل تعادل 80 في المئة". McDermott, *Risk Taking in International Politics*, p. 26.

حين يحاول خبراء الاستراتيجيا استخدام أدوات على نحو توقعي بغية تغيير هيكليات التكلفة والمنفعة للخيارات التي تواجهها الدول الهدف لمحاولات التأثير، مدركين جيداً أن التهديدات أقوى دوافع من الوعود، وأن الخسائر وعدم اليقين سوف تواجه بمقاومة إن لم يكن بالرفض، وأن الخصم يكون أكثر ميلاً نحو المجازفة عندما يرى خسارة تهدده من مكسب موعود به.

ومع ذلك، وبالرغم من أن الأمر غير مريح، فالاستراتيجيات جميعاً لها تكاليف وأخطار. والالتزام الأول الذي يقع على عاتق الخبير الاستراتيجي هو أن يكون على علم ودراية بها جميعاً وأن يبذل قصارى جهده لوضع تقديراته لها؛ فالخبير الاستراتيجي يجب أن يوازن الأخطار السالبة طبقاً لاحتمالاتها وأن يضمّنها في تقديراته للتكلفة. وعلى القدر نفسه من الأهمية يجب على الخبير الاستراتيجي أن يضع تقديراته لفعالية التكلفة لمختلف رزم الأهداف والأدوات وأن يوازن أيضاً منافع الأهداف من خلال احتمالات إنجازها. ومثلما يتعين على هؤلاء الخبراء أن يحذروا من تلك النزعة الطبيعية عند البشر للتقليل من الأخطار السالبة، فإن أولئك الذين لا يعزفون عن المجازفة بأمل الكسب والحصول على مغنم، يجب عليهم أن يحرصوا على عدم المبالغة في احتمالات تبلور تلك المكاسب؛ فالاستراتيجيات الجيدة تضع أهدافاً لها فرصة معقولة للتحقق وتحاول إبقاء التكاليف والأخطار متناسبة مع المصالح المهددة بالأخطار، وكذلك جدية التهديدات التي تواجهها أو أهمية الفرص التي يمكن اغتنامها. وفي الحالات التي تبدو فيها الأهداف أقل أهمية للمصلحة القومية، وحيث تكون الشكوك كثيرة ومربكة أو الموارد لا تتناسب مع المهمة الماثلة، فسوف يختارون المحافظة على قوة الدولة ومنزلتها وهيبتها لصالح مشاريع أكثر حيوية وأكثر تأكيداً.

8. الترابط المنطقي: تأكد من التوافقية الداخلية والخارجية للغايات والوسائل والطرق

بعد إجراء التقييم المناسب للتكاليف والأخطار لتلك الرزم المؤلفة من أهداف وأدوات، تبقى الخطوة الأخيرة وهي الدراسة التوافقية في ما بينها ومسارات العمل لاستراتيجيات أخرى. وفي هذا الصدد يتعين على الخبراء الاستراتيجيين أن يدرسوا الترابط المنطقي لخططهم وأن يواجهوا ضرورة التنسيق الاستراتيجي ووضع سلم الأولويات(114). والجدوى وحدها تحتم الاستراتيجيات ذات التركيز، والمشتملة على الأولويات والتي توجه كامل الموارد نحو الأهداف القليلة الأكثر جوهرية. بعد أحداث 9/11، على سبيل المثال، لو كان الهدف الأكثر أهمية تفكيك وتدمير تنظيم القاعدة واعتقال أو قتل أسامة بن لادن وكبار مساعديه في أفغانستان، لكان التركيز الاستراتيجي قد استبعد شن الحروب الأخرى التي قد تسحب الموارد لا محالة من الهدف الرئيسي، كما حصل في حرب عام 2003 في العراق(115). وهذا المبدأ نفسه ينطبق على أي قضية معينة وفي أي بلد معين أو إقليم؛ فإذا كان الاهتمام الحقيقي للإدارة بخصوص إيران هو سلوكها في العراق، على سبيل المثال، فقد تضطر الولايات المتحدة عندئذ لأن تحتمل دعم إيران للإرهاب و/أو برامجها النووية على الرغم من معارضتها الشديدة لها، وذلك بغية الحصول على الهدف الذي يتصدر سلم الأولويات. إذاً، ينبغي على الخبراء الاستراتيجيين أن يعوّدوا أنفسهم على نظام يقضي بأن يضعوا دوماً الهدف أو عدداً قليلاً من الأهداف في المقدمة.

(114) بعد أن يوضع مسار العمل لكل هدف على حدة، يتعين على الخبير الاستراتيجي "أن يتوقف لحظة وينظر إلى الرزمة كلها ليقرر ما إذا كانت متناغمة ومنسجمة من الداخل. ويسأل نفسه هل تمثل مقاربة مترابطة في السياسة الدولية؟"
Schmitt, "Identifying National Objectives and Developing Strategy," p. 32.

(115) Barton Gellman and Dafna Linzer, "Afghanistan, Iraq: Two Wars Collide," *Washington Post* (October 22, 2004): A1, A14.

وتحديد الأولويات ضروري أيضاً للحفاظ على الترابط المنطقي للمجهود الاستراتيجي؛ فالتضارب والتعارض يحتمل تواجدهما على مستويات عدة. أولاً، قد تكون الأهداف غير متوافقة حين تصطدم بعالم الواقع، وهذا يعني أن تحقيق هدف ما قد يصرف الانتباه عن هدف آخر أو قد يعوق تحقيقه. خلال سنوات الحرب الباردة، مثلاً، كانت أعمال دعم حقوق الإنسان خارج البلاد وحماية أمن الدولة أهدافاً غالباً ما لم تكن متوافقة، ولا سيما أن العديد من الشركاء الأمنيين الذين كان تعاونهم مع الولايات المتحدة ضرورياً بغية احتواء القوة السوفياتية، كانت تحكمهم حكومات استبدادية تنتهك حقوق الإنسان لمواطنيها روتينياً. لذلك كان ضرورياً اتخاذ خيار غير مريح؛ فالولايات المتحدة تستطيع تعزيز حقوق الإنسان في بعض الأقطار مثل كوريا الجنوبية وتايوان والفيليبين على حساب علاقات دفاعية وثيقة مع حكوماتها، أو قد تشجع علاقات أمنية مثمرة مع تلك الحكومات على حساب التظاهر بالتغاضي عن (أو على الأقل عدم اتخاذ إجراءات قوية ضد) انتهاكات حقوق الإنسان لديها. وواجهت الولايات المتحدة أيضاً مشكلة مماثلة منذ تاريخ 9/11، فعملت واشنطن على التخفيف من انتقاداتها لما تفعله الصين في التيبيت، وما تفعله روسيا في الشيشان، وفي كثير من دول وسط آسيا بما يتعلق بحقوق الإنسان والممارسات الديمقراطية وذلك بهدف ضمان تعاونها في الحرب على الإرهاب، مع أنها اختارت أن تنتقد أوزبكستان بالرغم من وجود قاعدة جوية لها هناك[116]. والجدير بالذكر أن المساعدة في المجال الأمني والاستخباراتي، التي تعد واحدة من الأدوات الرئيسية التي استخدمتها إدارة بوش لتعزيز التعاون ضد الإرهاب، قد عززت في الوقت نفسه قدرات تلك الدول على قمع أي شقاق داخلي.

ثانياً، وكما تعني هذه النقطة الأخيرة ضمناً، يتعين على الخبراء

(116) Robin Wright and Ann Scott Tyson, "U.S. Evicted from Air base in Uzbekistan," *Washington Post* (July 30, 2005): A1, A15.

الاستراتيجيين أن يحرصوا على ألا تسبب الأدوات التي يختارونها لتنفيذ إحدى الاستراتيجيات تقويضاً لأهداف استراتيجية أخرى، وبخاصة الأهداف التي تخدم مصالح ذات أهمية معادلة أو متفوقة. وقد دُفعت إدارة الرئيس كلينتون إلى هذا الشرك عام 1993 ـ 1994، عندما قررت استخدام التهديد بإلغاء وضعية الصين على أنها الدولة الأكثر تفضيلاً وذلك بغية تعزيز حقوق الإنسان في ذاك البلد. غير أن التأكيد المسبق لهذه الإدارة على النمو الاقتصادي وإعادة إحياء الاقتصاد في الولايات المتحدة، يشكل حجة قوية ضد أفعال يمكن أن تضر بشركات أمريكية عاملة في الصين وهونغ كونغ. ومع ذلك سيكون من شأن إلغاء وضعية الدولة الأكثر تفضيلاً التسبب بذلك من دون شك، وهذا ما يوضح وجود تضارب وتعارض بين هذه الأداة في استراتيجية الشؤون الخارجية والأهداف ذات الأولوية الأعلى للاستراتيجية الوطنية. إضافة إلى ذلك سوف يعمل إنهاء وضعية الدولة الأكثر تفضيلاً على إضعاف القوى البشرية والقوى الاقتصادية معاً في الصين والتي كانت الأكثر دعماً للديمقراطية ولا سيما أن تلك الطبقة الرأسمالية التي بدأت تظهر في الصين كانت الأكثر معارضة لصرامة النظام السياسي الاستبدادي. وهكذا يتبين لنا أن طبيعة هذه الأداة ذاتها لا تفسد وتقوض أهدافاً أخرى وأكثر أهمية فحسب، بل وتقوض أيضاً هدفاً خاصاً بها.

ثالثاً، يجب على الخبراء الاستراتيجيين أن يتأكدوا أن الأدوات لا تعمل ضد بعضها أو ضد أدوات أخرى تستخدم في الوقت نفسه بغرض العمل من أجل أهداف أخرى. ولنأخذ لذلك مثلاً، إن إحدى المشاكل المستعصية التي تواجه الوساطة الأمريكية في عملية السلام بالشرق الأوسط، تتمثل في كون برنامج مساعداتها العسكرية يزود إسرائيل بأسلحة تستخدمها تل أبيب ضد الفلسطينيين، وبذلك تفسد أداة التفاوض وتعطلها من خلال الإساءة إلى سمعة الولايات المتحدة كوسيط نزيه. ويبدو أن تحقيق الانسجام بين الأدوات عمل تكتنفه صعوبات كبيرة إذا تعلق الأمر بالعمل السري الخفي، ولا سيما أن

السرية ذاتها لمثل هذه الأعمال تجعل من العسير على صناع القرار أن يروا التناقضات التي قد يضعونها. لكن ضرورة تحقيق التوافقية في الأدوات قد تحول دون استخدام أدوات إيجابية وسلبية مع دولة هدف واحدة، مثل المساعدات والعقوبات.

إذاً، تأتي ضرورة التنسيق وتحديد الأولويات في استراتيجية الشؤون الخارجية من عدد لا بأس به من النزاعات المحتملة. وليست جميع الجهود المبذولة في هذه الاستراتيجية تستمد مواردها من مجموعة واحدة، لكن الأهداف قد تتضارب مع الأهداف والأدوات وقد تعمل ضد أدوات أخرى، والأدوات المستخدمة من أجل هدف معين قد تفسد وتعطل أهدافاً أخرى[117]. لذلك، فإن حيازة القوة النسبية الهائلة، حتى لو كانت مثل تلك التي تتميز بها الولايات المتحدة مع مطلع القرن الحادي والعشرين لا تحل مشكلة التنسيق بذاتها، ولا سيما أنه حتى في موقف مثالي جداً، حيث قد تبدو قوة المرء قادرة على جعل كل شيء ممكناً، فإن شمولية استراتيجية الشؤون الخارجية تقتضي من المرء أن ينتقي ويختار بكل دقة وعناية. ولا بد من تحديد العلاقات صعوداً وهبوطاً وجانبياً من أجل استراتيجيات عدة وعلى مستويات مختلفة، وبخاصة من أجل عشرات البلدان ومئات القضايا. وخلاف ذلك فإن النتيجة المحتملة تبعثر جهود كبيرة على مدى أغراض عديدة، والفشل الحتمي.

أما مشكلة التنسيق فتزداد صعوبة وتعقيداً بسبب اتساع استراتيجية الشؤون الخارجية وتعدد المستويات التي تعمل فيها. قد يتخيل المرء شجرة هائلة مقلوبة رأساً على عقب مبتدئة بالفئات الأربع للمصالح التي عددناها في الفصل الرابع ومتفرعة على مدى عريض جداً من المناطق الجغرافية

(117) أظهر روبرت آرت تأييده لهذه الخطوة في حالات بدا فيها الالتزام يدعو لالتزامات داعمة جديدة: "أسأل عما إذا كانت السياسات المطبقة من أجل دعمها جميعاً هي سياسات داعمة بالتبادل أو أنها متناقضة" *A Grand Strategy for America*, p. 170.

والوظائفية، تشكل على التتابع أهدافاً أكثر تفصيلاً وطرائق ووسائل تلزم لمتابعة العمل بشأنها. وحيث إن كل مسار عمل سيكون محدداً لبلد معين أو لقضية معينة، فهنالك ضرورة لدمج (أو على الأقل التفكير في علاقة) كل مسار مع مختلف المسارات التي تدخل في اعتبار الأماكن أو المواضع الأخرى. لكن المشكلة لا تزال بالغة التعقيد والسبب في ذلك أن الاستراتيجية التي توضع لخدمة هدف واحد قد تتطلب سلسلة من أهداف فرعية لها تداعياتها على الموارد وتؤثر في مجالات أخرى للسياسة وتقتضي استراتيجيات خاصة لتنفيذها.

هذه الحقيقة القائلة إن الاستراتيجيات قد تولد استراتيجيات أخرى تقود المرء إلى جوانب أكثر إرباكاً في المنطق الاستراتيجي: ألا وهي قابلية التغيير العكسي للغايات والوسائل[118]. وهذا التحدي الفكري يقتضي من الخبراء الاستراتيجيين أن يتوقفوا مراراً ويفكروا جيداً بالإنشاء الاستراتيجي الذي أبدعوه لئلا يضلوا طريقهم، وذلك على النحو الذي تحدثنا عنه في الفصل الأول عند الحديث عن العلاقة بين الاستراتيجيا والسياسة، وعندما تناولنا بالبحث ذاك التشويش الحاصل بين المصالح والأهداف الذي كان موضوع دراستنا في الفصلين الرابع والسابع. وحيث إن الأهداف من ناحية تحدد غالباً بما يخدم غايات أسمى، فمن السهل أن يبدأ التفكير بها على أنها وسائل لغايات أخرى. ومع أن الأهداف تكون فرعية إذا نظر المرء إلى ذلك الإنشاء الاستراتيجي نحو مستويات أعلى، فإن كونها غايات وليست وسائل يمكن

(118) "تحليل الغايات والوسائل معقد بسبب أن غايات قليلة جداً هي قيم نهائية، ومعظمها وسيطة أو ذرائعية بمعنى أو آخر. لذلك فإن العمل نفسه قد ينظر إليه على انه وسيلة في سياق معين وهدف في سياق آخر". David Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 16. وعندما تستخدم لغة الوسائل والغايات نقصد القول إن الوسائل يمكن أن تكون غايات والغايات يمكن أن تكون وسائل. Vernon Van Dyke, "Values and Interests," *American Political Science Review* (September 1962) 568; see also Fred A. Sondermann, "The Concept of National Interest', *Orbis* 22 (Spring 1977): 128.

تأكيده سريعاً إذا تذكر المرء تعريف الوسائل بأنها قوة أو موارد. ومن ناحية أخرى، وكما القوة عموماً يمكن أن تكون أداة محددة في فن إدارة الحكم عظيمة الأهمية لتحقيق الأهداف بحيث يكون الخبير الاستراتيجي مجبراً على تحديد اكتسابها بأولوية متقدمة، حيث إنها ضرورية للإنجاز قبل أن يبدأ السعي من أجل الهدف الحقيقي. ومع مرور الزمن قد يصبح السعي إلى الحصول على الوسائل المذكورة غاية في حد ذاته، فيفرض تكاليف لا تتناسب مع قيمتها وفي الوقت نفسه تشوه التصميم الاستراتيجي بكامله. فمثلاً في حرب كوسوفو عام 1999، كان تركيز الأمريكيين موجهاً نحو إبقاء حلف الناتو متماسكاً معاً لدرجة أنهم قاتلوا بفاعلية متدنية على الرغم من حقيقة أن هذا الحلف قد أنشئ ليكون وسيلة لقتال أكثر فاعلية في الحروب. لكن أولوياتهم لم تكن بالضرورة خطأ، ذلك أن التحالف كان حقاً ثروة قيمة يجدر الاحتفاظ بها لاستعمال مستقبلي. ولكن كان ضرورياً التركيز على الطبيعة الحقيقية لحلف الناتو باعتباره وسيلة وليس غاية لكي تمكن موازنة حفظ التحالف مع الحاجة للنجاح على أرض المعركة. لهذا فإن التشويش الحاصل بسبب قابلية العكوسية للغايات والوسائل في أي الاتجاهين يمكن تحسينه كثيراً إذا وضع الخبراء الاستراتيجيون المشروع كله في أذهانهم وكانوا على دراية جيدة بأن الذي أمامهم هو شجرة الاستراتيجية في وضعها الصحيح أم وضعها المقلوب.

ومع أن هذه التوضيحات قد تبين تحدي الدمج الاستراتيجي على أنه باعث للخوف، فإن العلاقات التبادلية للقضايا وللبلدان قد تتيح للخبير الاستراتيجي فرصة لإنشاء أفعاله بطريقة إيجابية، وليربط الأهداف والأفعال معاً لكي تساعد كل منهما في تحقيق الأخرى بدلاً من أن تعوقها. وقد عرف هنري كيسنجر هذا الربط بطريقتين حيث قال:

> أولاً، عندما يربط الدبلوماسي عن قصد هدفين منفصلين في إحدى المفاوضات، مستخدماً إحداهما رافعة للأخرى أو [الثانية] بمقتضى الواقع

> ولأن أفعال قوة رئيسية في عالم يتسم بالتواكلية والاعتماد المتبادل هي حتماً مرتبطة معاً ولها نتائج قد تكون أبعد من القضية أو المنطقة ذات الصلة الآنية[119].

إن الربط الحقيقي والسببي يصل في المواقف القوة مع القوة، والضعف مع الضعف. إنما الربط الصنعي غير الحقيقي والمساوم هو محاولة للتغلب على ضعف في قضية ما من خلال ربطها بالقوة[120]. وعند ترتيب أولويات الأهداف يستخدم الخبراء الاستراتيجيون هاتين الطريقتين معاً، فيبحثون عن طرق لتحويل الروابط الأصلية للأمور السياسية والاقتصادية في العالم - والتي درسناها في الفصل الثاني - إلى ما فيه فائدتهم، أي "خلق حوافز أو ضغوط" في جزء من العالم بغية التأثير في أحداث تحصل في جزء آخر"[121]. وسيحاولون أيضاً وضع أهداف تخدم أكثر من مصلحة واحدة ويستخدمون أدوات بطرائق تدعم هدفين أو أكثر، أي أن تصيب عصفورين بحجر واحد. غير أن هذه الأساليب تتضمن الوعد بالانتقال بالاستراتيجية إلى ما هو أبعد من التنسيق، ونحو الترابط المنطقي وإلى ما هو وراء إلغاء التضارب في أجزائها المختلفة ونحو تأسيس علاقات تبادلية إيجابية تضخم قوة الدولة وتوسع مجال أهدافها القابلة للإنجاز.

من الاستراتيجيات الأمريكية للشؤون الخارجية لحقبة ما بعد الحرب، تلك الاستراتيجية التي اعتمدها نيكسون والتي ربما تكون الأكثر صلة بهذا المعنى. لقد كانت الأهداف الرئيسية لهذه الإدارة - وكما أشرنا إلى ذلك في الفصل الخامس - تقضي بإقامة علاقة جديدة مع جمهورية الصين الشعبية، والتوصل إلى اتفاقيات سياسية واتفاقيات للحد من التسلح مع الاتحاد السوفياتي يكون من شأنها خفض أخطار المواجهة بين القوتين الأعظم

(119) Kissinger, *White House Years*, p. 129.
(120) Art., "American Foreign Policy and the Fungibility of Force," pp. 30 - 31.
(121) Kissinger, *White House Years*, p. 31.

والانسحاب من حرب فييتنام دون هزيمة. كانت تلك الأوجه الثلاثة المستندة إلى الجيوسياسة المثلثة مترابطة بعضها ببعض وتدعم بعضها بعضاً؛ فالانفتاح على الصين يدعم الانسحاب من فييتنام من خلال طمأنة نيكسون بأن تطبيق القوة العسكرية المطلوبة لدعم الهدف الأخير لن يجعل جمهورية الصين الشعبية تتدخل كما فعلت أثناء الحرب الكورية، وخوف موسكو من التقارب الأمريكي - الصيني يشكل ضغطاً على السوفيات للدخول في مفاوضات جدية مع الولايات المتحدة بخصوص الحد من التسلح وقواعد الاشتباك الجيوسياسي. هذا وقد شكلت المفاوضات مع موسكو فرصة لجعل لجم الدعم السوفياتي لفييتنام شرطاً لاتفاقيات الحد من التسلح، وفي الوقت نفسه يعزز رافعة كيسنجر في مفاوضاته مع هانوي وكذلك في مفاوضاته مع الصين. وأخيراً، كانت التحركات الأمريكية نحو الانسحاب من فييتنام وسيلة لطمأنة موسكو وبكين بخصوص النوايا الأمريكية. وعندما وضعت اللمسات الأخيرة للترتيبات الخاصة لزيارة كيسنجر السرية إلى الصين في نيسان/أبريل 1971، واتضحت احتمالات إنجاز اتفاقية (SALT) مع السوفيات، وانعقاد القمة في الصين، قال مستشار الأمن القومي للرئيس إنهم "فعلاً حققوا الترابط بين مختلف خيوط سياستنا كما كنا نعتزم: لقد أنجزنا ذلك الآن وقد ربطناها جميعاً معاً"(122).

ومع أن تحديد الأولويات قد استخدم حتى الآن للدلالة على الأهمية والتمييز بين الأشياء المنجزة والأشياء غير المنجزة، فإن هذا المصطلح يستخدم كثيراً بمعنى زمني للدلالة على الأشياء التي تفعل أولاً. والأسبقية من حيث الزمان جزء أساسي وجوهري في أي إنشاء استراتيجي يؤثر ليس فقط في نوع القرارات الصغيرة التي تحدثنا عنها في الخطوة الثالثة بخصوص طرق استخدام الأدوات (مثل أي التنازلات ستقدم قبل غيرها أثناء

(122) Kissinger, *White House Years*, p. 716.

التفاوض أو متى ينبغي تطبيق مختلف العقوبات الاقتصادية)، بل وأيضاً القرارات الكبرى بخصوص المشروع الخاص بالشؤون الخارجية ينبغي القيام به قبل غيره. في أواخر عقد الستينيات وأوائل السبعينيات من القرن الماضي، مثلاً، بذل نيكسون وكيسنجر قدراً كبيراً من الجهد وهما يدرسان ما إذا كانت سياسة الانفراج مع روسيا أم التطبيع مع الصين يجب أن تأتي أولاً؛ كما إن إدارة الرئيس كارتر ناقشت بقوة توقيت الاعتراف بالصين وعلاقته مع مفاوضات (SALT II)؛[123] فالتوقيت له أهميته القصوى أيضاً في الحفاظ على الدعم الداخلي للسياسة ذلك أن نجاح الرئيس في مسعى سياسي واحد - وكما أشرنا إلى ذلك في الفصل الثالث - سوف يزيد من قوته في المساعي القادمة. ولنأخذ مثلاً على ذلك، مع أن الرئيس جيمي كارتر حظي بموافقة مجلس الشيوخ على معاهدات قناة باناما، إلا أن قراره الخاص بوضع بند مثير للجدل مثل هذا في المرتبة الأولى من أجندته السياسية اعتبره الكثيرون واحداً من النتائج المنطقية لرئاسته وذلك بسبب تلك المعركة السياسية الطويلة التي أعقبت ذلك والتي أسهمت كثيراً في رسم صورة ضعف الرئيس وليس قوته.[124]

إذاً، ينبغي دراسة الأطر الزمنية ليس بخصوص الطبيعة الأساسية للتحركات التي يجري تنسيقها فحسب، بل أيضاً في ما له صلة بالتقييدات والفرص التي تتيحها البيئة المحلية والبيئة الدولية. والجدير بالذكر أن التغيرات الحاصلة في البيئة تشكل نقطة مرجعية للتمييز المفيد بين الأطر الزمنية القصيرة الأمد والأطر الطويلة الأمد. ويمكن اعتبار "قصير الأمد" فترة زمنية وجيزة تكفي ليتوقع المرء بصورة معقولة التغيرات الناتجة أو يعمل من أجل هكذا تغيرات إما في البيئة المحلية أو البيئة الدولية، والتي قد

(123) Brzezinski, *Power and Principle*, p. 223 ff; Cyrus Vance, *Hard Choices* (New York: Simon & Schuster, 1 983) pp. 113 - 119.

(124) Vance, *Hard Choices*, pp. 156 - 157.

تؤثر في احتمالات نجاح الاستراتيجية، بينما يعتبر "الأمد الطويل" مناسباً لاستيعاب هكذا تحولات. غير أن مثل هذه التغيرات على الصعيد الدولي قد تتضمن تبدلات كبرى في ميزان القوى مثل تلك التي تسببت في انهيار الإمبراطورية السوفياتية، أو تغيرات في التحالفات مثل تلك التي حدثت في القرن الأفريقي عام 1977 أو تغيرات في حكومات أجنبية مثل تلك التي حصلت في عام 1979 في إيران ونيكاراغوا، وعام 1992 في ذلك التحول من حكومة ائتلافية إلى حكومة عمالية في إسرائيل، فأتاحت استئناف عملية السلام في الشرق الأوسط. أما على الصعيد المحلي، فقد تتضمن تلك التبدلات كسباً (أو خسارة) للمزيد من المقاعد في الكونغرس من قبل الرئيس القائم على رأس عمله، أو قد تتضمن انتعاشاً، أو ركوداً اقتصادياً قد يكون من شأنه زيادة أو إنقاص القوة الكامنة للدولة، أو استلام أدوات جديدة خاصة بشؤون الحكم قد تكون الإدارة الحالية أو السابقة قد اشترتها منذ بضع سنين.

إذاً، يتعين على الخبير الاستراتيجي ألا يتوقع كيف ستتغير تلك الظروف فحسب، بل عليه أيضاً أن يضع سلم أولويات للأهداف على مدى زمني معين لكي يستفيد من علاقاتها التبادلية؛ ففي كثير من الأحيان قد يكون إنجاز هدف واحد ممهداً لإنجاز هدف آخر. والرؤساء الذين يحققون نجاحاً في مجال من مجالات الشؤون الخارجية أو حتى في الشؤون الداخلية سيجدون دعماً داخلياً أكبر لعمل قادم سيقومون به ربما يشتمل على أخطار معينة، وبناء صورة على هذا النحو له أثره الإيجابي أيضاً على الصعيد الدولي، كما أشرنا إلى ذلك عند حديثنا عن إبراز القوة السيكولوجي في الفصل الخامس؛ فالحكومات الأجنبية لا تأخذ انطباعاً جيداً عن سياسة خارجية ناجحة وحسب، بل إن قوة إدارة شؤون البلاد التي نسقت بعناية ستكون قادرة على بناء مواقف قوة تسهم في تحقيق أهداف قادمة. قد يغير المفاوضون استراتيجياتهم في التفاوض وذلك اعتماداً على نوع المستقبل

الدولي الذي يتوقعونه. ولذلك يتعين على خبراء الاستراتيجيا أن يعملوا جاهدين لدمج مسارات عملهم ليس أفقياً وشاقولياً فحسب، بل أيضاً على البعد الرابع، وعليهم أيضاً أن ينسقوا استراتيجياتهم مع مخططات في مجال السياسة الداخلية أيضاً. ولهذه الأسباب تجد استراتيجية الشؤون الخارجية موقعها كاستراتيجية ثانوية ضمن الاستراتيجية الوطنية[125].

استعمالات استراتيجية الشؤون الخارجية

تظل الخطوات الثمان التي تحدثنا عنها في هذا الفصل والفصل الذي سبقه، منهجية منظمة لتخطيط استراتيجية الشؤون الخارجية. وبعد أن يُتم الخبراء الاستراتيجيون هذه الخطوات لا يتوقع لهم أن يكونوا قد وضعوا مسارات العمل التي تنشئ صلات بين الأهداف والأدوات وفن إدارة البلاد خدمة للمصالح القومية فحسب، بل ومن المتوقع لهم أن يكونوا قد ابتكروا استراتيجيات فاعلة ومؤثرة في آن معاً، واختاروا خياراتهم استناداً إلى وضع التكاليف والمنافع المتوقعة جنباً إلى جنب، وحددوا أولوياتهم بحيث يزيلون أي تضارب في الأفعال التي يقترحونها وإن أمكن تعزيزها بالتبادل. وهم من خلال عملهم هذا سوف يكونون قد اتخذوا قراراتهم بخصوص كم من التكلفة والأخطار يرغبون بتحملها والتوازن بينها ويفصّلون الأهداف وفق مقاسات قوتها والمصالح.

والحكومات عادة تضع استراتيجياتها خطياً وذلك من منطلق كون ذلك عملاً يؤدي إلى وضوح التفكير وأيضاً بسبب الحاجة إلى إبلاغ الأعمال المعتزمة إلى أولئك المعنيين بتنفيذها؛ ففي حكومة الولايات المتحدة توضع الاستراتيجيات العريضة للشؤون الخارجية عادة داخل منظومة مجلس الأمن القومي، وعبر مراجعة القرار بصورة واضحة التفاصيل تشارك فيها وكالات

(125) انظر الفصل الأول.

عدة وذلك في وقت مبكر من ولاية الإدارة حيث تتبعها في شهور وربما سنوات لاحقة استراتيجيات أكثر تحديداً لكل إقليم ولكل بلد ولكل قضية(126). وعلى الرغم من أن أسلوب وصيغة هذه الوثائق قد تتباين كثيراً، إلا أنها وفي الغالب تتضمن عناصر الاستراتيجية التي درسناها في هذا الكتاب: مثل استعراض معقول للافتراضات الخاصة بالبيئة الدولية (وربما البيئة المحلية أيضاً)؛ ودراسة للمصلحة القومية والتهديدات لها؛ ودراسة أيضاً لعلاقات القوة وللتأثير الدولي للبلد وعرض سريع لمختلف الأدوات اللازمة أو التي ترغبها الإدارة. بالإضافة إلى خطة عمل عريضة تصف فن إدارة البلاد التي من خلالها يتم تطبيق هذه الأدوات على الأهداف العامة. والوثيقة العامة الأكثر قرباً من استراتيجية الشؤون الخارجية الأمريكية المدونة خطياً، هي وثيقة استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة التي يقدمها البيت الأبيض دورياً. أما وزارة الخارجية فلديها الخطة الاستراتيجية الداعمة لاستراتيجية الأمن القومي، وللبنتاغون استراتيجيته التي تدعى الاستراتيجية العسكرية للولايات المتحدة.

ولكن حديثنا عن استراتيجية الشؤون الخارجية بأنها خطة مكتوبة يجب ألا يعني بأن أي استراتيجية سوف تطبق بالشكل الذي كتبت به. وقد تحدث أحد المراقبين من المشهود لهم بالخبرة الواسعة، عن دهشته البالغة لدى قراءته لخطط زيّنت بألوان عدة وألوان قوس قزح كتبها عسكريون أمريكيون إبان ثلاثينيات القرن العشرين من أجل إدارة الحرب القادمة، وقال إنه شعر أنها تشكل كارثة للبلاد إن وضعت موضع التنفيذ. لكنه أضاف قائلاً إن الأخذ بها حرفياً أمر خارج عن المقصود. ذلك أن النقباء والعقداء الذين كتبوا تلك الخطط أصبحوا جنرالات وأميرالات حاربوا وكسبوا الحرب العالمية

(126) NSC - 68, NSC 162/2, PRM 10, and other more recent papers are the best known examples of the former. See Aaron Friedman, "The Making of American National Strategy, 1948 - 1988," *National Interest* 11 (Spring 1988): 65 - 75.

الثانية[127]. وهذا يعني بعبارة أخرى أن عملية صوغ الاستراتيجية أكثر أهمية من المنتج، فهي تركز وتصقل تفكيرهم بحيث تنشأ استراتيجيات حقيقية عندما تبرز ظروف لحرب عالمية. يقول الجنرال آيزنهاور "قد تكون الخطط عديمة الفائدة، لكن التخطيط أمر لا غنى عنه"[128].

إذاً الهدف من وضع استراتيجية للشؤون الخارجية لا يتمثل في وضع خطة مغلفة بغلاف أزرق أنيق يمكن أن تطبق حرفياً في أمور يومية لإدارة شؤون البلاد، ولا أن تكون وثيقة مكتوبة لصورة استراتيجية؛ فالفكرة هنا تقضي بإدخال روحية العزم والتصميم في فن إدارة شؤون البلاد، وأن تغرس في أذهان صناع القرار طرائق في التفكير الخاص بالسياسة وإحساساً بالاتجاه يعينهم خلال تقلبات لا بد أن تحصل في العلاقات الخارجية. وما يجدر ذكره في هذا السياق أن حالة الشك وعدم اليقين المزمنة التي يتعاطى بها الاستراتيجيون، تدعو لاستراتيجيات قوية وراسخة وليس استراتيجيات مثلى، أي استراتيجيات قد لا تكون الأفضل لأي مستقبل معيّن بل استراتيجيات تعمل بشكل كافٍ لتنوّع واسع من حالات مستقبلية معقولة ومقبولة ظاهرياً[129]. وكما قال السفير الأسبق للولايات المتحدة لحلف الناتو:

> الخطة، أي خطة، إن أُحكم وضعها وتكررت هي في واقع الأمر النقيض لاستراتيجية جيدة حقاً؛ فالاستراتيجية تعني وجود مبدأ وأولويات واتجاه ـ أو اتجاهات تكون مرنة وقابلة للتكيف مع المواقف المتغيرة ـ من أجل التخصيص العقلاني والمنتظم للموارد بهدف تحقيق أهداف محددة[130].

(127) Ray S. Cline, Remarks Before the National War College Class, late 1970s.

(128) Quoted by Shultz, *Turmoil and Triumph*, p. 88.

(129) Steven W. Popper, Robert J. Lempert, and Steven C. Bankes, "Shaping the Future," *Scientific American* (April 2005): 69.

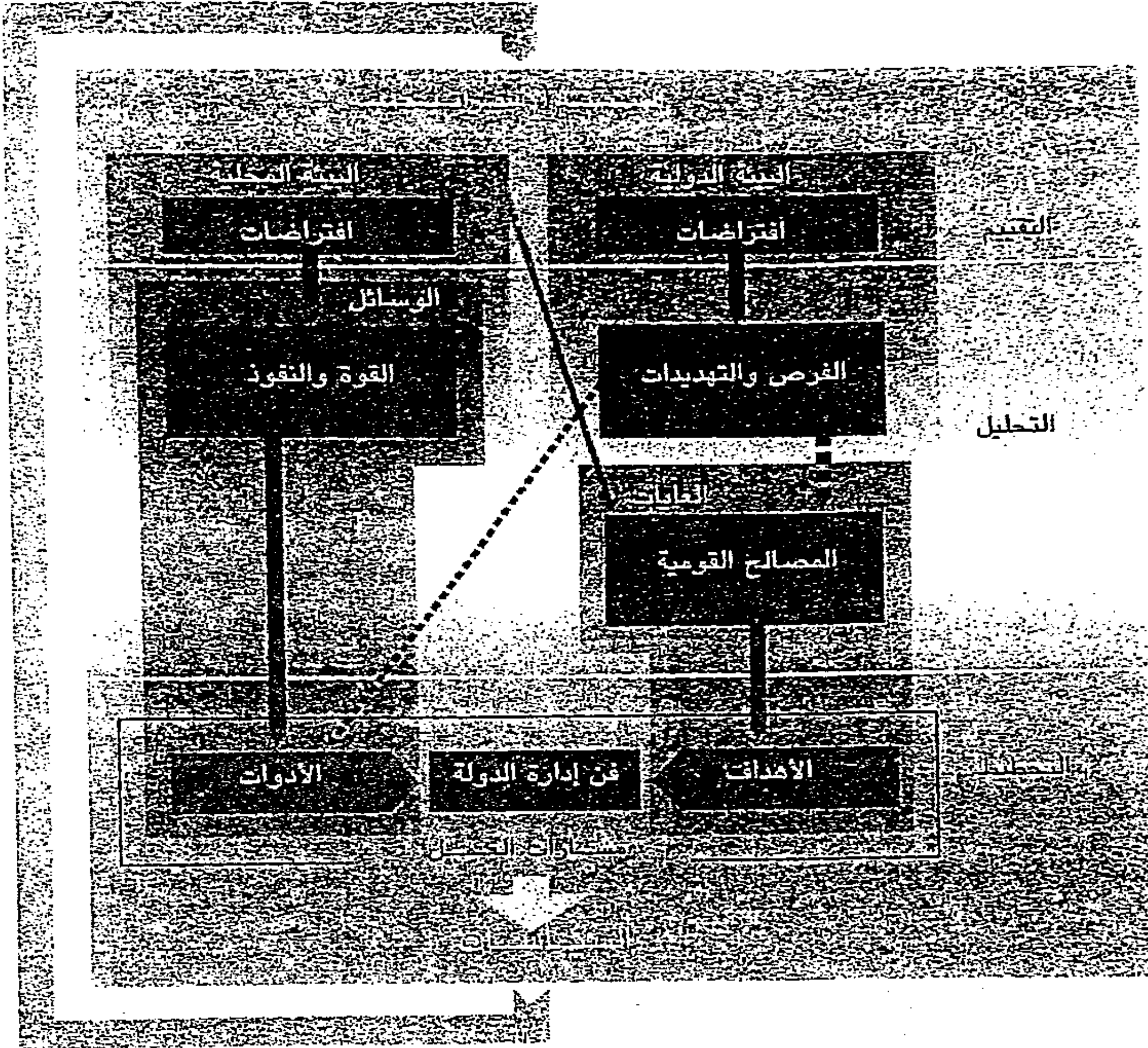
(130) David Abshire, *Preventing World War III* (New York: Harper and Row, 1988), p. 12.

والاستراتيجيات الجيدة قلما تكون من إنتاج اللجان، ولا يمكن للمرء أن يتوقع بأنها نتيجة لعمل السياسة. والواقع أن أي بيان رسمي يصدر عن الحكومة، بصرف النظر عن عنوانه، هو من حيث تعريفه سياسة مهما كان محتواه الاستراتيجي[131]. بل إن الاستراتيجيات تأتي إلى الحكومة في أغلب الأحوال من أذهان صناع القرار الرئيسيين الذين يتعين عليهم عندئذ أن يبذلوا كل جهد ممكن لفرضها على عملية صنع القرار ويتأكدوا من أنها ستكون العنصر الغالب في السياسة. كتب هنري كيسنجر ذات مرة يقول إن الحكومة تعلّم صنع القرار وليس مادته، ورجال السياسة يستهلكون رأس المال الفكري الذي يأتون به إلى مناصبهم بدلاً من أن يضيفوا له[132]. وبناء عليه فإن أفضل استراتيجيات الشؤون الخارجية هي تلك الموجودة في أذهان رجال السياسة وليس على الورق، وذلك ليمكن تكييفها وتطبيقها كما تقتضي الظروف من قبل أولئك الذين يعرفونها جيداً وعن كثب لأنهم هم مبدعوها.

لذلك، ومن الناحية العملية يمضي العمل في صوغ الاستراتيجية ومراجعتها على التوازي مع تطبيق السياسة. وكما درسنا في الفصل الأول يجب أن تتصارع استراتيجية رئيس البلاد للشؤون الخارجية مع الرؤى الاستراتيجية المنافسة من أجل إحكام سيطرتها على السياسة، وعلى البيان الذي تصدره الحكومة وأفعالها. ولكن لا يوجد رئيس يكسب كل هذه الجولات من الصراع في جميع مناحي استراتيجيته للشؤون الخارجية. ومع ذلك، فالسياسة هي التي تؤثر في مستقبل البيئة الاستراتيجية، سواء البيئة المحلية أو الدولية، كما يوضح السهم المتجه على الجانب الأيمن للنموذج المبين في الشكل (8 ـ 5)، وتلك البيئات هي التي بدورها تقرر التهديدات والفرص المستقبلية وكذلك القوة وتأثيرها التي ستكون متاحة لمعالجتها. لذلك يتعين

(131) انظر التمييز بين الاستراتيجية والسياسة في الفصل الأول.

(132) Kissinger, *White House Years, p. 27*.



الشكل (8 ـ 5): التطبيق والمعلومات الراجعة

على الخبراء الاستراتيجيين أن يعملوا باستمرار لتسجيل ملاحظاتهم حول مدى قرب التوافق بين السياسات واستراتيجياتهم، ويراقبوا كيف تؤثر السياسات في البيئة الداخلية والبيئة خارج البلاد. وعندئذ يجب عليهم أن يغيروا طبقاً لذلك افتراضاتهم والاستراتيجيات التي لصالحها هم يخوضون معارك مستقبلية في السياسة.

ويجدر القول أيضاً إن الإدارات التي حكمت البلاد مؤخراً قد تباينت كثيراً في قدراتها على رؤية العلاقات والتوصيلات البينية للمنطق

الاستراتيجي، وفي صوغ استراتيجية قوية الترابط المنطقي للشؤون الخارجية وفرض مشترطاتها على الحكومة وتكييف استراتيجيتها وفق ما تقتضيه الظروف. وكما أشرنا آنفاً كانت استراتيجية ريتشارد نيكسون وهنري كيسنجر، الاستراتيجية الأكثر تطوراً في فترة ما بعد فييتنام، فكانت فريدة من بين تلك الإدارات التي حكمت البلاد من حيث اتساع معرفتها بالسياسة الدولية والتوافق الجوهري لافتراضاتها حول كيفية سير الأمور في العالم. أما إدارة الرئيس جيمي كارتر من جهة أخرى، فتمثل النقيض للترابط الاستراتيجي. كان كارتر الذي اتصف بأنه المهندس التقي الورع الذي يؤمن بخمسين شيئاً ولا يؤمن بشيء واحد، يبدو أنه يفتقر إلى ذاك الإحساس العام الشامل لطريقة ترابط الأشياء في الاستراتيجيا - كما أشرنا إلى ذلك في الفصل الثالث - فقد ضاعف المشكلة كثيراً عندما أدخل في إدارته وعلى أعلى المستويات ذاك الشقاق الذي برز في أعقاب حرب فييتنام(133). لقد كان هذا الرئيس غير قادر على حسم أمره في ما بين مستشاريه الذين كانوا على طرفي نقيض، ولم يبدل نهجه جذرياً مع مرور الأيام فحسب، بل وجد نفسه غير قادر عند أية لحظة على تحديد الأولويات في أهدافه المتباينة كثيراً؛ فكانت النتيجة فوضى وتشويشاً وجهوداً ضاعت في أهداف ذات أغراض عدة، وجهوداً تبذل في سبيل حقوق الإنسان تقوض أهداف الأمن، وانتصارات تأتي على حساب خسائر مذهلة توضح بجلاء ضعف الرئيس(134).

أما منهجية رونالد ريغان التي تميزت غالباً بمنهجية السلام من خلال

(133) Ward Just, "The Pious Engineer," *The New Republic* (December 6, 1982): 28-30; James Fallows, "The Passionless Presidency," *Atlantic* (May 1979): 33 - 46 f.

(134) لقد وضع مستشار الأمن القومي بريجنسكي قائمة تتضمن 10 أهداف من أجل الإدارة الجديدة، وقد تناولها سريعاً الرئيس المهندس واستخدمها لقياس التقدم. أما كتاب الأهداف، فلم يكن وفق ترتيب معين للأولويات وكان يفتقد الجهد الخاص بتسليط الأضواء على العلاقات بين الأهداف. وعلى الرغم من ادعاء بريجنسكي أن كتاب الأهداف هذا أثبت أن للإدارة استراتيجية حقاً، إلا أن الافتقار إلى ترتيب الأولويات والعلاقات البينية يبدو أنه يؤيد الاستنتاج النقيض.
Brzezinski, *Power and Principle*, pp. 53 - 57.

القوة، فكانت تعتمد على تغييرات في القيادة السوفياتية كان هو نفسه يشك في إمكانية حصولها[135]. وطوال القسم الأعظم من فترة ولايته كان ريغان يفترض أن المفاوضات قد تؤول إلى النجاح ليس عندما يكون للدولتين مصالح قد تتفق (بالرغم من كونها مصالح محدودة) فحسب، بل عندما تطغى القوة الأمريكية على أعدائها. وقد كتب يقول إن السوفيات سوف يتوجب عليهم "توسل السلام"، وعلى مجموعة الساندينستا أن يصرخوا منادين "واعمّاه!"[136] ولكن بالرغم من كل بساطتها كانت نظرة ريغان إلى العالم نظرة ثابتة ومترابطة وتتضمن إحساساً أفضل كثيراً من إحساس كارتر بخصوص ضرورة تحديد الأولويات. لقد كان الشعب الأمريكي بمن فيهم أولئك الذين شاركوه في الحكم، إن لم يعرف شيئاً آخر، يعلم جيداً أين يقف وإلى أين يريد الذهاب، على الأقل إلى أن ظهرت مشكلة إيران - كونترا التي بدت نقيضاً لأبسط الحقائق التي عليها استندت استراتيجيته[137]. وعلى الرغم من مقاربته الأيديولوجية، كان ريغان على استعداد لتغيير افتراضاته عندما اقتضت الظروف ذلك وقادراً على اغتنام الفرصة من أجل تسويات عن طريق التفاوض إذا لاحت الفرصة لذلك[138].

(135) "في مكان ما داخل الكرملين أظن أنه يجب أن يوجد أشخاص يدركون أننا نحن الاثنين نقف هناك مثل راعيي بقر يحمل كل منا مسدساً مصوباً إلى رأس الآخر، ونبدي من وقفتنا تلك خطراً مميتاً لبقاء العالم الشيوعي مثلما هو خطر مميت لبقاء العالم الحر. شخص ما داخل الكرملين يجب أن يدرك أنهم جراء تسلحهم الكثيف يساعدون في تفاقم المشكلات الاقتصادية المستعصية في الاتحاد السوفياتي والتي تشكل أعظم برهان على فشل الشيوعية. ومع ذلك، ولأكون صريحاً مع الجميع، فإنني أشك بإمكانية أن ألتقي شخصاً من هذا الطراز.
Ronald Reagan, *An American Life* (New York: Simon and Schuster, 1990), p. 268.

(136) Reagan, *An American Life*, p. 295.

(137) هنالك حقائق بسيطة كانت سبباً رئيسياً لكي تضعف الفضيحة البسيطة رئاسته، مثل عدم التعامل مع الإرهابيين أو الوقوف بجرأة وشجاعة في وجه بعض الدول مثل إيران التي أذلت الولايات المتحدة، وقضية إيران - كونترا التي أظهرت أن ريغان (شأنه في ذلك شأن رؤساء آخرين غيره في الزمن الحديث) غير صادق في تعامله، وأنه قد يقول شيئاً ويفعل نقيضه وبما يخالف مبادئه المعلنة.

(138) للاطلاع على تحليل أكثر شمولاً لاستراتيجية الشؤون الخارجية عند ريغان انظر:
Terry L. Deibel, "Reagan's Mixed Legacy," *Foreign Policy* 74 (Summer 1989): 44 - 47.

أما جورج بوش الأب، فقد جاء إلى سدة الرئاسة وهو ليس بعيداً عنها إذ كان أصلاً يعمل في السلطة التنفيذية، لكنه جلب معه إلى منصبه هذا كفاءة فريدة في نوعها بالسياسة الخارجية، مضافاً إليها انخراط شخصي مباشر قل نظيره؛ فاعتمد فريق عمله المتفرغ للسياسة الخارجية منهجية براغماتية تحبذ الاستمرارية وتفضلها على التغيير، وكان أكثر تركيزاً على الإدارة القائمة على الخبرة بالمشاكل كل على حدة، من التركيز على الترابط المنطقي الاستراتيجي الواسع. ومن هذا المنطلق كان موقف إدارته من تحرير أوروبا الشرقية أو من إعادة توحيد ألمانيا أو من انهيار القوة السوفياتية وكذلك من أمريكا الوسطى وأنغولا، موقفاً أسهم في تفادي نهاية عنيفة للحرب الباردة ووضع حد نهائي ينم عن براعة وحذق كبيرين للمشاكل كافة بين الشرق والغرب. وما يدعو للإعجاب حقاً موقف هذا الرئيس في حرب الخليج عام 1991، حيث استطاع بذكاء خارق تجميع تحالف دولي واسع لإنهاء احتلال العراق للكويت، وتأمين الأهداف الأمريكية العامة بتكلفة وأخطار أقل كثيراً من ذلك الدرب الأحادي الذي اتخذه ابنه حيال العراق بعد نحو اثني عشر عاماً.

ولكن على الرغم من إعلان إدارة بوش الأب بكل جرأة وشجاعة نظاماً دولياً جديداً، إلا أنها لم تُحْسِن التكيف مع التغيرات الجذرية التي حدثت في البيئة العالمية خلال عهدها، ولم تستطع إيجاد مفهوم استراتيجي يمكن له أن يدمج القيادة الأمريكية لشؤون البلاد في فترة ما بعد الحرب الباردة، حيث تبنت سياسة تجاه مجزرة ميدان تيانانمن (Tiananmen) كما لو أن الولايات المتحدة لا تزال بحاجة إلى الصين لتوازن القوة السوفياتية، وكانت بطيئة وغير كافية في دعمها للإصلاحات التي قام بها غورباتشيف ولديمقراطية السوق التي بدأت تظهر في شرق أوروبا، ولم تحسن متابعة النجاحات العسكرية التي حققتها في باناما ونيكاراغوا، ولم تفعل شيئاً لإصلاح ذاك العجز في الميزانية الذي خلفته الإدارة السابقة؛ فكان من شأن الموقف المالي المتشدد للحكومة الفدرالية، والحاجة السياسية لهذه الإدارة لإخفاء تلك النزعة

الوسطية حين بدأ الحزب الجمهوري يتجه أكثر نحو اليمين، وكذلك الحذر المعتاد عند الرئيس واستعداده للتوصل إلى حلول وسط، ونزعته للاعتماد على دائرة صغيرة من المستشارين الذين يوافقونه الرأي. لقد كان من شأن هذه الأمور جميعاً أن اجتمعت لتنتج "سياسة خارجية ليس لها استراتيجية، وإدارة من دون قيادة ونوعاً من الانجراف على غير هدى للكفاءات"[139]. وفي نهاية المطاف تبين أن إدارة الرئيس بوش الأب كانت تتقن فن التعامل مع الشؤون الخارجية لكنها لم تتقن استراتيجية الشؤون الخارجية.

ولعل بيل كلينتون قد واجه أعتى ظروف واجهت أي رئيس جمهورية تولى إدارة البلاد في النصف الأخير من القرن العشرين، وكان عليه من خلالها أن يسعى إلى تحقيق ترابط منطقي للاستراتيجية؛ فقد كان حكمه في فترة ما بين الحرب الباردة و9/11، عقد من الزمان كانت فيه الهيمنة الأمريكية لا تزال في طور التوطيد وفي الوقت نفسه تفتقر إلى تهديد مركزي ينظمها. كانت منهجية كلينتون، كما أشير إلى ذلك آنفاً، تؤكد مبدئياً على تحسين التنافسية الاقتصادية للولايات المتحدة ودعم الديمقراطية وحقوق الإنسان خارج البلاد؛ ففي المجال الاقتصادي سرعان ما استطاع تأمين موافقة الكونغرس على منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (نافتا) (NAFTA)، وجولة الأوروغواي بخصوص تحرير التجارة وتبني استراتيجية "الأسواق الناشئة الكبرى" للإفادة من الفرص التي توفرها العولمة. كما اتخذ إجراءات شجاعة لوضع حد للعجوزات المزمنة في الميزانية التي خلفها أسلافه من الرؤساء من الحزب الجمهوري[140]. أما في الثانية، وفي مجال

(139) For an expanded version of this critique see Terry L. Deibel, "Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction," *Foreign Policy* 84 (Fall 1991): 3-23.

(140) Joe Klein, "Eight Years," *New Yorker* 76 (October 16 - 23, 2000): 188 ff and *The Natural: The Misunderstood Presidency of Bill Clinton* (New York: Broadway Books/ Random House, 2002). See also Bob Woodward, *The Agenda: Inside the Clinton White House* (New York: Simon and Schuster, 1994).

إبراز القيم ونشرها، فقد كان من شأن شغف وخبرة كلينتون بالشؤون الخارجية وتصميمه على التركيز على الشؤون الداخلية، أن جعلاه عرضة لتأثير الليبراليين في الكونغرس ومستشارين استقدمهم من الجناح المثالي في إدارة الرئيس كارتر. وفي ظل وصاية هؤلاء، تبنى أهدافاً توسعية في الصومال والصين وهاييتي والبوسنة، من دون أن يأخذ بنظر الاعتبار الدقيق توافر تكاليف الوسائل اللازمة لإنجاز هذه الأهداف، ما أدى إلى تغييرات مربكة في السياسة وهزائم مذلة.

في تلك الأثناء تحولت الإدارة من التعددية التوكيدية إلى التوسع وإلى تشجيع التجارة وإلى التدخلات الإنسانية وإلى مبدأ "الشيء الأساسي الذي لا غنى عنه" مضافاً إليه "مبدأ افعل المستطاع"، من دون أن تجد لها مفهوماً مركزياً ناظماً لعملها يمكن له أن يوفق بين المصلحة الذاتية الاقتصادية والغيرية الإنسانية. ومع أنه غدا أكثر كفاءة بما اكتسبه من خبرة، إلا أن أفضل ما فعله كلينتون في الاستراتيجية كان تبنيه لنوع من البراغماتية التقييدية التي تفتقر إلى الترابط المنطقي. تحت هذا العنوان أنجز بعض محاولات تحقيق السلام الناجحة في البوسنة وفي كوريا الشمالية وفي الشرق الأوسط وفي شمال إيرلندا، وأصاب نجاحاً جيداً في مغامرته الإنسانية الكبرى في كوسوفو. لكن حين واجهته حادثة التفجير في مركز التجارة العالمي، وتدمير سفارتين أمريكيتين في عاصمتين أفريقيتين، وكذلك مؤامرات الألفية الجديدة والهجوم على المدمرة الأمريكية يو. إس. إس كول (USS Cole)، عجزت إدارة الرئيس كلينتون عن اتخاذ موقف حاسم من التهديد الإرهابي الذي كان يستجمع قواه ضد الأمن الطبيعي للبلاد[141].

وهنا نصل إلى الرئيس جورج دبليو بوش الذي جاء إلى البيت الأبيض

(141) For an expanded overview of the Clinton Administration's Foreign Policy, see Terry L. Deibel, *Clinton vs. Congress: The Politics of Foreign Policy*. Headline Series 321 (New York: Foreign Policy Association, Fall 2000), Chapter 2.

وهو عازم على أن يضع جانباً عبث وتوافه الجهود الإنسانية التي قامت بها إدارة كلينتون، وأن يركز طاقات إدارته على المصالح القومية الأساسية[142]. تبنى المنهجية الأحادية التي كان ينادي بها المحافظون في الحزب الجمهوري حيث حققوا الأغلبية في الكونغرس قبل نحو ست سنوات، وأنهى جهود صنع السلام التي قام بها كلينتون، وشجب المعاهدات والمنظمات الدولية ابتداءً من اتفاقات كيوتو بخصوص البيئة وحتى معاهدة إي. بي. إم (ABM)، ومن الأمم المتحدة إلى محكمة الجزاء الدولية. وجعل في قمة أولوياته في الشؤون الخارجية بناء منظومة صاروخية دفاعية. ومع أن أحداث 9/11 لم تستطع أن تغير شيئاً من نزعته هذه، إلا أنها أوجدت تهديداً محورياً جديداً في صميم فن إدارة البلاد الأمريكية، وحفزت إنتاج استراتيجية جديدة للشؤون الخارجية ترتكز أساساً على الإيمان بالقوة والقيم الأمريكية. وهذا ما سوف يكون موضع الفصل الأخير لهذا الكتاب حيث نقدم شرحاً مفصلاً مقروناً بالنقد لتلك المنهجية، إلى جانب تقديم صيغة بديلة ومختلفة لاستراتيجية الشؤون الخارجية.

(142) Condoleeza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs* 79 (January - February, 2000): 45 - 62.

9

الخلاصة: الاستراتيجية الأمريكية للشؤون الخارجية الحالية

على الرغم من الأمثلة التوضيحية العديدة التي امتلأت بها صفحات هذا الكتاب، إلا أن التأكيد الذي نحرص عليه هو كيف يفكر المرء استراتيجياً بخصوص الشؤون الخارجية وليس بما يفكر في شأن السياسة الخارجية الأمريكية. هذا وقد قدمت نصيحة لأولئك الراغبين في النجاح في السياسة الخارجية بأن يبدؤوا عملهم بتصور واضح للمصلحة القومية استناداً إلى قيم الأمة، وبعدئذ يجرون دراسة شاملة للبيئة الدولية بحثاً عن تهديدات تتناول تلك المصالح أو عن فرص لتعزيزها، وفي الوقت نفسه إجراء مراجعة دقيقة لافتراضاتهم بخصوص طريقة سير الأمور في العالم أمام واقع الأمور. وقد طلب إليهم بإلحاح بأن يفكروا جيداً بالوسائل المتاحة أمامهم من داخل البيئة المحلية بما في ذلك الموارد المادية والدعم الشعبي، وأن يأخذوا في اعتبارهم التأثير الذي يمكنهم تحقيقه حيال الدول الهدف من استراتيجيتهم أو من فرقاء آخرين قد يكون لهم أثر في نجاحهم. وقد أشير عليهم أيضاً أن يختاروا أهدافاً تكون مرغوبة وفي الوقت نفسه لها جدواها، وأن يزاوجوا بينها وبين الأدوات المناسبة لإنجاز هذه الأهداف وأن ينتقوا الطرائق لاستعمال هذه الأدوات بما يجعل إدارتهم لشؤون البلاد فاعلة ومؤثرة وضمن التكاليف والأخطار المعقولة. وخلاصة القول، لقد قيل إن النجاح في السياسة الخارجية

يبدأ باستراتيجية سليمة للشؤون الخارجية وهي استراتيجية يجب أن تنفذ وتطبق من خلال عمل السياسة.

لكن نصيحة كهذه بالطبع لا تصنع خبيراً في الاستراتيجيا؛ ففي هذا السياق لا يوجد بديل عن الممارسة، فكما أن المرء لا يستطيع تطبيق المفاهيم في المنطق الاستراتيجي بشكل ناجح دون فهمها، فكذلك الأمر لا يستطيع المرء فهم تلك المفاهيم والمبادئ فهماً كاملاً من دون تطبيقها على أرض الواقع واستخدامها لتنظيم تفكير المرء. وهذا التطبيق يمكن أن يتم على ثلاثة مستويات من الصعوبة. أولاً، يمكن للمرء أن يراقب ويحلل الاستراتيجيات السابقة ليرى كيف طبق الآخرون (أو لم يطبقوا) المنطق الاستراتيجي، وكيف كانت النتائج. وثانياً، يستطيع المرء أن ينتقد الاستراتيجيات الحالية التي لا تزال نتائجها غير معروفة، باحثاً فيها عن الافتراضات السليمة والافتراضات الخاطئة والذكاء الاستراتيجي أو الخطأ، والتفكير الواضح الجلي أو الأيديولوجي. وثالثاً، يمكن للمرء أن يحاول إنشاء استراتيجية مستقبلية للشؤون الخارجية، إما من أجل بلد محدد أو من أجل علاقة إقليمية أو مشكلة وظائفية، أو من أجل هذه كلها مجتمعة ضمن استراتيجية للشؤون الخارجية تكون عامة شاملة للدولة. ولكي تؤتي هذه المستويات الثلاثة للتطبيق ثمارها، يجب أن تسير على التوازي، ذلك أنه من خلال انتقاد الاستراتيجيات السابقة والحالية يستطيع المرء أن يعثر على مفاتيح استراتيجيات للمستقبل.

سوف ندرس في هذا الفصل كيف يمكن تطبيق المنطق الاستراتيجي في استراتيجية الشؤون الخارجية الحالية للولايات المتحدة، وذلك من خلال التحليل والنقد لاستراتيجية إدارة الرئيس جورج دبليو بوش؛ ففي أي إدارة تتسلم أمور البلاد يرى المرء بصورة رئيسية سياسة معينة، أما الاستراتيجية ذات الصلة فيمكن للمرء أن يستقرئها من كلمات قد يتاح له سماعها أو من أفعال يراقبها. وإدارة الرئيس بوش لم تنشر استراتيجية للشؤون الخارجية،

لكن محورية الحرب على الإرهاب في سياسة بوش الخارجية تجعل وثيقة استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة، التي نشرت لأول مرة في أيلول/سبتمبر عام 2002، ثم حُدِّثَتْ في آذار/مارس 2006، الوثيقة الأساسية المهمة[1]. وما جاء بعدها، يبدأ من تحليل لتلك الاستراتيجية يقصد به أن يكون توضيحاً موسعاً للمفاهيم والمنطق التي بحثت في الفصول السابقة من هذا الكتاب. وقد أوجزت هذه جميعاً في الشكل (9 ـ 1) باستخدام نموذج يستند إلى النموذج الغرافيكي لاستراتيجية الشؤون الخارجية المستخدم في هذا الكتاب. إذاً يهدف هذا الفصل إلى انتقاد استراتيجية بوش، وبناءً على هذا النقد سوف نقترح خطوطاً عريضة لاستراتيجية بديلة للشؤون الخارجية الامريكية.

نمذجة استراتيجية الأمن القومي عند بوش

حظيت استراتيجية الأمن القومي عند بوش بشهرة واسعة داخل البلاد وخارجها وذلك لما فيها من تأكيد على الإجراء الاستباقي، وهو مبدأ صار يعني عند تطبيقه الاستعداد لشن حرب وقائية أحادية الجانب في العراق. والعمل الاستباقي، بالطبع، ليس هدفاً أو غاية، وليس مصلحة أو حتى أداة، بل هو مظهر من مظاهر إدارة شؤون البلاد، أو لنقل طريقة في استخدام الادوات، وبخاصة الأداة العسكرية عند هذه الإدارة. إذاً لكي يفهم المرء استراتيجية بوش، ينبغي له ألا يبدأ بالعمل الاستباقي حيث تنتهي الاستراتيجية بل من حيث تبدأ. واستراتيجية بوش تستند إلى تصورين اثنين

(1) استراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة الأمريكية *the National Security strategy of the United States of America* (Washington DC: September 2002 and March 2006) والتي يشار إليها في ما يلي بـ " 2002 NSS" و"2006 NSS". اما بخصوص نسخة عام 2002، فقد قال مستشار الأمن القومي ستيفن هدلي: "لا اعتقد انها تمثل تغييراً في الاستراتيجية، بل هي تحديث لها بخصوص اين نحن في هذه الاستراتيجية". Peter Baker, "Bush to Restate Terror Strategy," *Washington Post* (March 16, 2006): A1, A4.

البيئة الاستراتيجية

الدولية

- الديمقراطية هي الشفاء على المدى الطويل لكل مشكلات العالم: الإرهاب والحرب والفقر... إلخ
- اقتصاد السوق هو "النظام الاقتصادي الوحيد الاكثر فاعلية وتأثيراً"
- الحريات السياسية والدينية والاقتصادية غير قابلة للتجزئة، تتحسن معاً أو تسقط معاً
- القيم الامريكية عالمية، وغير قابلة للمناقشة، "وهي الصحيحة والصالحة لكل الناس"
- المفتاح لعالم مزدهر ينعم بالسلام يكمن في تغيير الحكومة الداخلية للدول الاخرى
- القوى العظمى تحركها دوافع المصالح المشتركة والتهديدات المشتركة
- الهيمنة الامريكية تقود إلى السلام وترحب بها الامم الاخرى
- الردع مشكوك بأمره ضد الإرهابيين وضعيف جداً مقابل الدول المارقة

المحلية

- التخفيضات الضريبية سوف تخلق اقتصاداً ثرياً (اقتصاديات الجانب الخاص بالعرض)
- الرأي العام سوف يدعم الاشتباك العميق والملكف والمطول (9/11 كانت حالة "تحويلية")
- الكونغرس سيكون جمهورياً ومطواعاً لهم

المصالح القومية

- أمن الوطن
- الديمقراطية واقتصاد السوق دولياً
- الازدهار والنمو الاقتصادي داخلياً
- سيادة أمريكية غير مقيدة، وحرية العمل

التهديدات والفرص

- الراديكالية (إرهابيون ودول مارقة) + تكنولوجيا (أسلحة الدمار الشامل).
- الصراعات الإقليمية
- دول عاجزة غير ديمقراطية في العالم الثالث
- ركود اقتصادي في أوروبا واليابان
- السيطرة والتحكم باقتصاديات العالم الثالث
- انعدام الخصومة بين القوى العظمى
- نشر الديمقراطية: "الحرية قادمة"

القوة والتأثير

- تمتلك الولايات المتحدة "قوة وتأثيراً ليس لهما نظير"
- الوسائل غير محدودة
- القوة عسكرية أساساً في طبيعتها يدعمها ازدهار اقتصادي وديمقراطية ودعم دولي.

الأهداف (مثالية)

1- الحيلولة دون هجوم بأسلحة الدمار الشامل على الولايات المتحدة (ح)
2- إلحاق الهزيمة بالإرهابيين - والحكام المستبدين (ح)
3- تشجيع المجتمعات الحرة والمنفتحة في كل قارة (هـ)
4- بناء علاقات بين القوى العظمى، ومنع تنافس عسكري (هـ)
5- تعزيز النمو الاقتصادي والحرية (هـ)
6- نزع فتيل الصراعات الإقليمية لفرض منع وجود دول عاجزة وقواعد إرهابية (ث)

فن قيادة الدولة

1- عدم الانتشار والردع والعمل الاستباقي
2- قتل/ أسر، إيقاف الدعم
3- شجب ومعاقبة الحكام المستبدين، دعم ومساعدة المنادين بالديمقراطية.
4- تشجيع الديمقراطية
5- حوافز خارجية للإصلاح والإعفاء من الديون ومكافحة المرض
6- حل النزاعات والتدخل، وتعزيز الاستقرار وإعادة الإعمار

الأدوات (احادية الجانب)

1- دبلوماسية احادية ومتعددة، التكنولوجيا الجديدة، الدفاع الصاروخي الوطني
2- عمل عسكري، مالي، تحالفات وائتلافات، دبلوماسية الرأي العام والمساعدات الخارجية
3- الدبلوماسية، ودبلوماسية الرأي العام والعقوبات والمنظمات الدولية والمساعدات الخارجية والاستثمار
4- الدبلوماسية، المساعدات والهيمنة العسكرية
5- التجارة الحرة والمساعدة الاقتصادية وإصلاح المؤسسات المالية الدولية
6- الدبلوماسية والمساعدات العسكرية والاقتصادية

أساسيين بخصوص الوسائل والغايات: أولهما، إن الولايات المتحدة تملك تفوقاً عظيماً في القوة في عالم اليوم. وثانيهما، إن القيم الأمريكية هي قيم عالمية.

إليكم الآن الجملة الأولى الواردة في الفصل الأول من استراتيجية عام 2002، حيث تقول: "إن الولايات المتحدة تمتلك قوة وتأثيراً في العالم ليس لهما سابقة ولا مثيل"[2]. وهذا نص يجعل القوة مساوية للتأثير، وبالتالي تشكل دونما تعليق جسراً فوق هوة عظيمة سقطت فيها استراتيجيات كثيرة. والأكثر من ذلك أن أفعال هذه الإدارة خلال فترة ولايتها الأولى تدل على اعتقاد أن الوسائل المتاحة للشؤون الخارجية غير محدودة أساساً. ويبدو أن التفسير الوحيد لهذا الإدراك في شأن الوسائل غير المحدودة يمكن إيجاده في الافتراضات التي طالما تكررت بخصوص البيئة المحلية، وهي أن التخفيضات في الضرائب سوف تخلق اقتصاداً قوياً، وفي الوقت نفسه تزيد فعلاً في الإيرادات اللازمة للشؤون الخارجية.

وعلى التوازي مع هذا الافتراض بخصوص الاقتصاد، كان ثمة افتراض آخر بخصوص السياسة والعمل السياسي، ذلك أن "هجمات الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، سوف تجعل الشعب الأمريكي قوياً صلباً وقادراً على دعم حروب طويلة باهظة التكاليف، فإن الجمهور العام سوف يجعل الموارد اللازمة لذلك متاحة ومتوافرة حيثما تلزم، سواء البشرية منها أم المالية وذلك لتحقيق أغراض السياسة الخارجية. غير أن استراتيجية العام 2006، بدت وكأنها تعكس رأياً أكثر بساطة في القوة الأمريكية، ولا سيما أنها ذكرت فقط في الفقرات الأخيرة منها، أن الولايات المتحدة تملك "قوة وتأثيراً عظيمين"، وأضافت إلى ذلك قولها ومع أن "العصر يقتضي استراتيجية طموحة للأمن القومي"، فإن على هذا البلد أن يدرك "حدود ما يمكن لدولة حتى لو كانت بقوة الولايات المتحدة أن تنجزه وحدها دون عون من أحد"[3].

(2) 2002 NSS, p. 1.

(3) 2006 NSS, p. 49.

غير أن النظرة الواسعة جداً عند إدارة الرئيس بوش عن القوة، قد وجدت ما يضاهيها في افتراضاتها المثالية بخصوص القيم الأمريكية وما يمكن أن تفعله في البيئة الدولية. ومع أن نسخة عام 2006 من استراتيجية الأمن القومي كانت أقل حدة من سابقتها بخصوص صحة وعالمية القيم الأمريكية، فقد كتب الرئيس يقول "إن المُثُل العليا التي ألهمت تاريخنا ـ الحرية والديمقراطية وكرامة الإنسان ـ لا تزال حتى اليوم وعلى نحو متزايد تلهم الأفراد والأمم في أنحاء العالم كافة"، وإن الاستراتيجية قد أكدت أن "الرغبة في الحرية تعيش في قلب كل إنسان"[4]. لكن استراتيجية عام 2006، كانت في واقع الأمر أكثر مثالية أيضاً من سابقتها حيث توجد "أوامر أخلاقية" لكل شيء؛ ابتداءً من منع حصول القتل الجماعي إلى تعزيز الحرية الاقتصادية إلى مساعدة فقراء العالم[5]. والأكثر أهمية من هذا وذاك أن كلتا الاستراتيجيتين توضحان أن تصدير القيم الأمريكية إلى الأمم الأخرى ليس ممكناً فحسب، بل هو ضروري وجوهري معتمداً الافتراض المثالي أن مفتاح السلام في العالم يكمن في الحوكمة الداخلية في البلدان الأخرى لتكون وفق النظم الأمريكية، أو كما قالت وزيرة الخارجية كوندوليزا رايس "الطبيعة الأساسية للنظم تهم الآن أكثر من توزع القوة في ما بينها"[6]. واستراتيجية عام 2006 إلى جانب ذلك، تفترض أن الحريات السياسية والدينية والاقتصادية كلّ لا يتجزأ وأنها تقوي وتشد أزر بعضها بعضاً، وتشير إلى أن الحرية الاقتصادية تخلق طلباً للحرية السياسية وتدعمه من خلال "خلق مراكز متنوعة للقوة" ومن خلال توسيع "التدفق الحر للأفكار" بينما باستطاعة

(4) 2006 NSS, Bush Prefatory Letter, p. 3.

(5) 2006 NSS, pp. 17, 27, 31. والجدير ذكره أن الفصل الأول في كلتا الاستراتيجيتين يبحث موضوع كيف يتم "تأييد التطلعات لكرامة الإنسان".

(6) Condoleeza Rice, *Remarks* (Washington, DC: Georgetown University), January 18, 2006). ولا بد من الإشارة أن الجملة الثانية في الصفحة الأولى من استراتيجية عام 2006، قد تكررت أكثر من مرة ولكن مع بعض التعديل حيث وضعت عبارة "قدر الإمكان" بدلاً من عبارة "أكثر من".

الإخفاق الاقتصادي أن يشكل خطراً على الديمقراطية[7].

لقد كبرت هذه الافتراضات بخصوص القيم الأمريكية، وازدادت قوة على مدى حياة إدارة الرئيس بوش. ولكن عندما تبين خطأ استخبارات هذه الإدارة بخصوص أسلحة الدمار الشامل في العراق وعلاقة هذا البلد بتنظيم القاعدة، أصبح مبدأ نشر الديمقراطية في الشرق الأوسط والخليج العربي المسوّغ ذا الأثر الرجعي لاحتلال القوات الأمريكية للعراق. وكما أشرنا قبل قليل، فقد جعل الرئيس رعاية الحرية في العالم أجمع الهدف الرئيسي لسياسته الخارجية لفترة ولايته الثانية[8]. فقد جاء في نسخة عام 2006 لاستراتيجية الأمن القومي، أن نشر الديمقراطية هو الدواء الشافي على المدى البعيد، لكل المشاكل التي تواجهها أمريكا ابتداءً من الإرهاب حتى الصراعات الإقليمية ومروراً بالفقر وحتى الجوانب السالبة للعولمة[9]. وقد وجه اهتمام جديد إلى ضرورة "مساعدة الدول التي تحررت مؤخراً" في بناء ديمقراطيات فاعلة "بعدما انهارت النظم الاستبدادية"، فغدت دبلوماسية الوزيرة رايس التحويلية في وزارة الخارجية تهدف إلى جعل الدبلوماسيين الأمريكيين أكثر انخراطاً مع التحديات داخل المجتمعات الأخرى"[10]. غير أنه على الصعيد العملي، عملت الإدارة على إرخاء ظلال على دعمها للديمقراطية، ووضعت سياساتها وفق مقاسات أهمية كل بلد في الحرب على الإرهاب وأهميته للمصالح الأمريكية الأخرى ولتصور هذه الإدارة لنوع الحكومة التي يمكن أن تأتي بعد زعزعة أمريكا لحكومة استبدادية قائمة[11]: من أجل ذلك كانت الولايات المتحدة شديدة

(7) 2006 NSS, pp. 4, 27.

(8) انظر خطابه الذي دشن به عهد ولايته الثانية والذي أعيد إنتاج الجملة التنفيذية لتصبح الجملة الأولى في استراتيجية عام 2006 ص 1.

(9) 2006 NSS, pp. 3, 10-11, 15, 48.

(10) 2006 NSS, p. 4.

(11) وقد ارتفع هذا الاهتمام إثر إعلان نتائج الانتخابات في العراق وفلسطين في شتاء 2005 ـ 2006، التي جاءت بفئات شيعية دينية موالية لإيران إلى السلطة في بغداد، كما جاءت بحركة حماس إلى السلطة في أريحا.

القسوة في تعاملها مع أوزبكستان وسوريا والعراق، لكنها كانت سهلة في تعاملها مع مصر وباكستان، هذا إن لم نقل شيئاً عن الصين أو روسيا[12]. وعلى الرغم من شعاراتها المعلنة، كان تمويل هذه الإدارة لنشر وتعزيز الديمقراطية راكداً جامداً في ما عدا منطقة الشرق الأوسط/الخليج العربي، وحتى تمويل التحول الديمقراطي في العراق أخذ ينخفض منذ العام 2006[13]. ولعل ما يسوّغ هذا الموقف هو ذاك الاكتشاف الوارد ذكره في استراتيجية عام 2006، أن "الحرية لا يمكن فرضها، بل يجب أن تكون بمحض الاختيار"، وكذلك تحذيرها في أن الإدارة سوف توازن نشر الحرية مع "مصالح أخرى هي أيضاً مصالح حيوية للأمن ولرفاهية الشعب الأمريكي"[14].

وما هو جدير بالذكر أن إيمان استراتيجية بوش بالقوة والقيم قد صار افتراضاً ضمنياً قوياً بخصوص الهيمنة الأمريكية: وهذا يعني أنه سيكون مرحباً به لدى الأمم الأخرى وفي الوقت نفسه يفضي إلى السلام. وهذه بكل تأكيد كانت دعوات موجهة إلى دوافع الأمم الأخرى وإلى كل ما يرقى ليكون نظاماً دولياً سليماً[15]. ومع أن استراتيجية عام 2002، كانت تكرر الحديث مراراً عن "توازن للقوة يكون إلى جانب الحرية"، إلا أنها كانت تفترض بأن القوى الأخرى لن توازن قوتها مع قوة الولايات المتحدة. وما هو جدير ذكره في هذا السياق أن توزع القوة العالمية الذي كانت تفضله استراتيجية بوش

(12) "وإلى جانب تركيزها على العراق، صعّدت واشتطن ضغطها على الأنظمة القمعية في بعض البلدان مثل بيلاروسيا وبورما وزيمبابوي ـ حيث كانت تكاليف المواجهة في حدودها الدنيا ـ وفي الوقت نفسه كانت تتعامل بحذر شديد مع الصين وباكستان وروسيا وغيرها من الدول ذات الأهمية الاستراتيجية والتجارية". Peter Baker, "The Realities of Exporting Democracy," *Washington Post* (January 25, 2006) A1, A8.

(13) Peter Baker, "Funding Scarce for Export of Democracy," *Washington Post* (March 18, 2005): A1, A12; Baker, "Democracy in Iraq Not a Priority in U.S. Budget," *Washington Post* (April 5, 2006): A1, A18.

(14) 2006 NSS, pp. 5-6, 44.

(15) انظر البحث حول هذه النقاط في الفصل الثاني.

ليس توازناً بل هو هيمنة، وليس ثمة أدنى شك بأن ما كانت تريده هذه الإدارة واعتقدت أنها يمكن أن تحافظ عليه، هو هرمية في القوة لتكون الولايات المتحدة في قمة الهرم. وكما كتب الرئيس يقول عام 2006: "يجب علينا أن نحافظ على قوتنا الوطنية ونسعى إلى توسيعها..."[(16)].

وإذا انتقلنا من الافتراضات الخاصة بالبيئة، نجد أن المصالح التي استندت إليها استراتيجية الأمن القومي عند بوش، يجب أن تُستقرأ، ذلك أن استراتيجيات بوش وخلافاً لاستراتيجيات من سبقه من الرؤساء، تذكر أهدافاً وليس مصالح. ومع ذلك كانت الكتب التقديمية لكلتا الاستراتيجيتين توضح جيداً أن الأمن هو المصلحة القومية التي تعلو في أهميتها على كل المصالح الأخرى وبخاصة أمن الوطن، حيث قال: "إن الدفاع عن أمتنا ضد أعدائها هو الالتزام الأول والأساسي للحكومة الفدرالية"، كما جاء في كتابه الذي قدم به استراتيجية عام 2002، وكذلك كتابه الخاص باستراتيجية عام 2006، حيث أكد على "أن التزامنا الأكثر قدسية من سواه أن نحمي أمن الشعب الأمريكي"[(17)]. وكان الرئيس في الوقت ذاته واضحاً شديد الوضوح بخصوص التهديدات المحدقة بالوطن، حيث قال: "إن أشد خطر تواجهه أمتنا يكمن عند مفترق الطرق بين الراديكالية والتكنولوجيا"[(18)]. والراديكالية، بطبيعة الحال تعني الإرهابيين الذين لهم امتداد عالمي وكذلك الدول المارقة، أما التكنولوجيا فيقصد بها أسلحة الدمار الشامل. وكما يُستدل من الافتراضات المبينة أعلاه، فإن المصلحة الثانية (والتي توازي في أهميتها المصلحة الأولى) هي إبراز القيم ونشرها: أي أن يكون العالم مليئاً بدول قائمة على القيم الأمريكية والتي تهددها دول مارقة غير ديمقراطية (كانت أرضاً خصبة للإرهاب الذي هدد أمن الوطن)، وكذلك الصراعات الإقليمية

(16) Bush prefatory letter, 2006 NSS.

(17) Bush prefatory letters to the 2002 NSS and 2006 NSS.

(18) Bush prefatory letters to the 2002 NSS.

(التي تعرّض للخطر الأمن والازدهار أيضاً). أما المصلحة الثالثة لهذه الإدارة فيبدو أنها الازدهار والنمو الاقتصادي، ولا سيما أن الاستراتيجيتين كلتيهما تضمنتا فصولاً كاملة تتحدث عن العمل لتحقيقهما في العالم المتقدم والعالم النامي. وفي هذا المقام كانت التهديدات تؤخر النمو في البلدان الصناعية، وهي أيضاً وراء عجز العالم الثالث عن تبني "النظام الاقتصادي الوحيد الأكثر فاعلية" والذي تقدمه الولايات المتحدة على أنه نموذج لرأسمالية السوق غير التقييدية - وهذه أيضاً قيمة أمريكية كانت تحض الاستراتيجيتان على تصديرها[19]. وأخيراً، يستطيع المرء أن يستنتج مصلحة تقضي بالحفاظ على القيم وصونها من خلال التأكيد على الاستقلالية وحرية العمل غير المقيدة والمستقلة، وكذلك من خلال تأكيد استراتيجية العام 2002 على القوة وعلى الخوف الظاهر عند الإدارة من تهديدات القانون الدولي والمؤسسات الدولية لسيادة البلاد[20].

ومع أن هاتين الاستراتيجيتين استندتا أساساً على التهديدات، إلا أنهما قد تحدثتا أيضاً عن فرص مهمة من خلال تقييمهما للبيئة الدولية. وقد تمثلت إحدى هذه الفرص في "السعي من أجل الحرية" الذي كان "فرصة غير مسبوقة لوضع أسس سلام للمستقبل"[21]. أما الفرصة الأخرى فهي انعدام العداوة لدى القوى العظمى منذ انتهاء الحرب الباردة والتي تعززت بالقيم المشتركة (بل القيم الأمريكية) والخوف من الإرهاب. وما هو جدير بالذكر، أن هذه الإدارة كانت في بادئ الأمر تعتقد أن التعاون بين القوى العظمى قد يكون ممكناً بسبب ذلك التأثير التحويلي لأحداث 9/11، وفي عام

(19) 2006 NSS, p. 25. في كتاب بوش المرافق لاستراتيجية عام 2002، عبارة "النموذج الوحيد القابل للاستدامة من أجل النجاح الوطني: الحرية والديمقراطية والعمل الحر".

(20) تضمنت استراتيجية 2002، هجوماً مباشراً وصريحاً على محكمة الجزاء الدولية (ص. 31)، وكما هو مشار إليه أدناه، يبدو أن استراتيجية عام 2006 تعترف أن المؤسسات الدولية يمكن أن تكون ذات عون للقوة الأمريكية.

(21) Bush prefatory letter, 2006 NSS.

2006، ما فتئت هذه الإدارة تقول إن "الصراع ضد التطرف الإسلامي الجهادي ـ يرى القوى العظمى جميعاً في جانب واحد".(22)

وإذا انتقلنا إلى مستوى التخطيط، سيجد المرء ستة مسارات للعمل يقصد بها أن تعمل الاستراتيجية على حماية هذه المصالح من تلك التهديدات؛(23) فالحيلولة دون هجوم بأسلحة الدمار الشامل على الوطن يجب أن تصنف هدفاً له الأهمية القصوى، ذلك أن هكذا هجوم هو "الخطر الأشد" على المصلحة الأكثر أهمية(24). وفي هذا المسار استفردت الأسلحة النووية بأنها تشكل "أعظم تهديد على الإطلاق لأمننا القومي" بسبب قدرتها "الفريدة في نوعها" في إلحاق أكبر الخسائر البشرية بلمح البصر(25). ثم جاء الهدف الثاني المتمثل في إيقاع الهزيمة بالإرهابيين والحكام المستبدين وذلك وفق ما جاء في الافتراض الأخير المنكور في الشكل (9 ـ 1) بخصوص كيف تسير الأمور في العالم، وتحديداً قوله إن الردع قد لا يشكل مانعاً للإرهابيين وقد يكون ضعيفاً في مواجهة الدول المارقة(26). هذان الهدفان الأولان هما الموضوع الرئيسي للمنهجية العدوانية والهجومية ذات التوجه المستقبلي لاستراتيجية الرئيس بوش، حيث قال: "يجب أن ينتقل القتال إلى العدو ليكون دوماً في حالة هروب مستمر".(27)

وتحت عنوان هذين الهدفين، كان ثمة بحث ودراسة لتنوع واسع من

(22) 2006 NSS, p. 36.

(23) يلاحظ في الشكل (9 ـ 1) ربط تقريبي بين الأهداف والأدوات حيث وضعت الاثنتان تحت رقم واحد، أما شكل الحرف فيربط كل مصلحة مع التهديد الموجه لها، وكذلك كل هدف مع المصلحة الرئيسية التي يخدمها، وهكذا فالأهداف والأدوات وفن إدارة شؤون البلاد مرتبطة معاً بالرقم. أما الأهداف فقد صنفت بأنها حيوية (ح) أو هامة (هـ) أو ثانوية (ث).

(24) في كتاب بوش المقدم لهذه الاستراتيجية (2002 NSS) صنف هذا الهدف بفصل خاص به ومنفصل عن الفصل الذي يتحدث عن إلحاق الهزيمة بالإرهاب.

(25) 2006 NSS, p. 19.

(26) 2002 NSS, defending the peace in Bush prefatory letter, deterrence on p. 15.

(27) 2006 NSS, p. 8.

الأدوات بما فيها المساعدات الخارجية ودبلوماسية الرأي العام والعقوبات المالية والتحالفات. هذا وقد أوضحت استراتيجية عام 2002، أن الأداة الأكثر تفضيلاً هي القوة العسكرية حيث أكدت "لقد آن الأوان للتأكيد على الدور الجوهري للقوة العسكرية"، وأن "الهدف هو تزويد الرئيس بتنوع واسع من الخيارات العسكرية"[28]. لم تترك هذه العبارات ظلاً من الشك بأن هذه الإدارة كانت ترى القوة عسكرية بطبيعتها الأساسية، فمثلاً، في الفصل المخصص للأدوات، أفردت ست فقرات للقوة العسكرية، وأربع فقرات للاستخبارات، وللدبلوماسية فقرة واحدة ليس أكثر، إضافة إلى بعض الأدوار الصغرى مثل التصدي لانتشار الأسلحة النووية واستخداماتها أيضاً للقضاء على الصراعات الإقليمية، أسندت للقوة العسكرية ثلاث مهام رئيسية في استراتيجية عام 2002: أولها، القيام بعمل استباقي للهجوم الإرهابي (الهدف 1)، وثانيها، شن حرب وقائية ضد الإرهابيين والحكام المستبدين (الهدف 2). وثالثها، نصح المنافسين العسكريين الأنداد بالعدول عن ذلك من خلال الحفاظ على هامش كبير للتفوق (انظر الهدف 4)، وهي فكرة موازية لتلك المسوّدة المسرّبة بعنوان "توجيهات دفاعية" كتبت عام 1992، لصالح بول وولفوويتز الذي كان آنذاك وكيلاً لوزير الدفاع ديك تشيني[29].

بل إن استراتيجية 2006، كانت لها نظرة أوسع وأشمل للأدوات اللازمة لهذين الهدفين الخاصين بالأمن وطرق استخدامهما؛ فالهدف الخاص بالحيلولة دون هجوم بأسلحة الدمار الشامل (الهدف 1) صار بالإمكان إنجازه من خلال مجموعة أدوات تشكلت من إضافة عدم الانتشار النووي وحتى الردع إلى الإجراء الاستباقي. وبرز عدم الانتشار النووي على أنه جهد متعدد الأطراف في جوهره يتضمن إغلاق إنتاج مواد جديدة قابلة للانشطار، وذلك

(28) 2002 NSS, pp. 29-30.

(29) Patrick E. Tyler, "U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop," *New York Times* (March 8, 1992): 1, 14.

عبر سد ثغرات في معاهدة عدم الانتشار النووي، وإبقاء المواد الموجودة حالياً بعيداً عن تناول الإرهابيين والدول المارقة من خلال مبادرة خفض التهديد العالمي. أما الردع فقد أعيد تأهيله مجدداً إلى حد ما، ذلك أن استراتيجية 2006، أقرت أن الدفاع الذي يمنع هجمات ناجحة مضافاً إليه إدارة النتائج (بغية الحد من أضرار الهجوم وبالتالي إصلاح هذا الضرر سريعاً) وقوى تتشكل بهدف ملاحقة الإرهابيين، يمكن أن يكون "قوة ردع وفق المقاس المطلوب" للاعبين من الدول وغير الدول[30]. وعلى هذا النحو تحدثت الاستراتيجية عن "ثالوث جديد" مؤلف من منظومات خاصة بالضربات النووية والتقليدية ودفاعات سلبية وإيجابية (منها الدفاعات الصاروخية) والبنية التحتية السريعة الاستجابة"، تساندها "منظومات معززة للقيادة والتحكم والتخطيط والاستخبارات"[31]. وأخيراً أكدت الاستراتيجية جازمة على فن إدارة "العمل الاستباقي" حيث جاء فيها:

> يحدث عادة استعمال القوة قبل الهجمات، بالرغم من وجود عدم اليقين بخصوص زمان ومكان هجوم العدو. وعندما تكون توقعات نتائج هجوم بأسلحة الدمار الشامل شديدة الدمار والخراب، فنحن لا نملك أن نقف مكتوفي الأيدي ونحن نرى هذه الأخطار الكبيرة تحدث. هذا هو مبدأ ومنطق العمل الاستباقي. ويبقى موضع هذا العمل الاستباقي في استراتيجيتنا للأمن القومي هو نفسه[32].

(30) 2006 NSS, pp. 22, 43. والغريب أن الاستراتيجية لا تزال تحتفظ بشكوكها إزاء الردع من خلال رد انتقامي عسكري إلى جانب ذلك الحماس للعمل الاستباقي بالرغم من احتمال أن يكون العمل الاستخباراتي اللازم لتسهيل عمل عسكري ضد الإرهاب بعد الهجوم أفضل كثيراً من مجيئه قبل الهجوم.

(31) 2006 NSS, p. 22.

(32) 2006 NSS, p. 23.

غير أن ما يجدر ذكره في هذا الصدد، أن بعض الشروط التي تقيد العمل الاستباقي في استراتيجية عام 2002، قد أسقطت ولم تعد موجودة في استراتيجية عام 2006، ولعل السبب في ذلك أن معظمها قد تجاهلته الإدارة عن قصد إبان الفترة التي سبقت حرب العراق. وقد تضمنت هذه الشروط استخبارات أفضل مما هو ضروري بخصوص الرد الانتقامي بعد الهجوم، والتنسيق القوي مع الحلفاء والدقة في الضربات العسكرية والتصميم على "إزالة تهديد محدد [يفترض أنه محدود]"(33).

إن التغلب على الإرهاب العالمي (الهدف 2) يقتضي ملاحقة الإرهابيين وتتبع أماكن تواجدهم، وقتل وأسر المتشددين منهم، وقطع شبكات دعمهم، ومنعهم من السيطرة على مناطق قد يتخذونها ملاذاً آمناً لهم، والتعامل مع الدول المارقة الداعمة لهم كما لو أنها هي نفسها دول إرهاب (فنحن "لا نميز بينهم" - هم "مذنبون بالجرائم على القدر نفسه")(34). لكن هذه الوسائل والأساليب التي تنم عن قوة وبالرغم من قصر أجلها، هي موروثة عن استراتيجية عام 2002، إلا أن نسخة عام 2006، قد وسعت الإجراءات الطويلة المدى ضد الإرهاب. وأشارت بوضوح وتفصيل إلى الأسباب العميقة للإرهاب، وشددت (ثانية) على أن الديمقراطية هي الدواء الشافي لأنها تمكّن "أتباع الإسلام المؤمنين" من شجب أيديولوجيات الإرهابيين(35). من أجل ذلك وجدت الولايات المتحدة نفسها بحاجة لأن تدخل معركة أفكار مستخدمة دبلوماسية الرأي العام في سبيل مواجهة سريعة للدعاية المعادية وتتحدث بوضوح عن الموقف الأمريكي وتسهيل الحوار مع زعماء المسلمين(36).

(33) 2002 NSS, p. 16.
(34) 2006 NSS, pp. 9 - 12.
(35) 2006 NSS, pp. 9 - 11.
(36) 2006 NSS, p. 45.

أما تشجيع إقامة مجتمعات حرة ومنفتحة في كل قارة، والذي يعد هدفاً ثالثاً لهذه الاستراتيجية، وفق تصنيف تراتبي بدعم من تسمية بوش له بأنه أولوية واحدة من أولويتين اثنتين لا تنفصلان عن بعضهما البعض، حيث الثانية هي "محاربة الإرهاب وكسب هذه الحرب"[37]؛ فهذا الهدف يدعم مصلحة إبراز القيم من أجل القيم ذاتها، وأيضاً بغية تجفيف مستنقع الإرهاب ورعاية الازدهار. كان يدعى في بعض الأحيان "من أهداف ويلسون"، والذين دعوه بهذا الاسم نسوا أن الإنجاز الرئيسي للرئيس ويلسون هو إنشاء "عصبة الأمم"، بينما كانت مثالية بوش جزءاً من استراتيجية كانت تشكك بالمؤسسات الدولية. غير أن نشر الديمقراطية يجب أن يتم عبر الدبلوماسية (مثل تنظيم شراكات مؤيدة للديمقراطية) وعبر دبلوماسية الرأي العام (الحديث بصوت عال ضد الحكم المطلق دعماً للإصلاحيين) والعقوبات (التي تستهدف الأنظمة القمعية) والمنظمات الدولية (الحكومية وغير الحكومية) وحرية التجارة والاستثمار (مع الدول التي تشهد تحولاً ديمقراطياً) والمساعدات الخارجية (الهادفة إلى تشجيع وتعزيز الديمقراطية)؛ وعلى الرغم من المسوغ الآخر من أجل العراق، لم تذكر الاستراتيجية القوة العسكرية على أنها أداة من أجل هذا الهدف[38].

وأما الهدف الرابع لهذه الاستراتيجية، فله علاقة بالقوى العظمى في العالم، الصديقة منها والمعادية؛ ولذلك لهذا الهدف جانبان، إيجابي وسلبي. على الجانب الإيجابي ثمة تعهد بالاستفادة من إجماع الرأي المفترض بخصوص القيم وغياب الصراعات في ما بين الدول الرئيسية في عالم ما بعد الحرب الباردة، بغية بناء علاقات قوية بين القوى العظمى غايتها حفظ السلام وجعل فن إدارة شؤون البلاد الأمريكية أكثر فاعلية وأثراً، مع الإقرار بأنه "يكاد لا ينبثق شيء من ذاك الاستنتاج الأخير بأننا نستطيع أن نحقق شيئاً

(37) 2006 NSS, Bush prefatory letter.
(38) 2006 NSS, pp. 6 - 7.

في هذا العالم من دون تعاون مستدام مع حلفائنا وشركائنا[39]؛ فهذا الشيء المتبقي من سياسات الواقع التي نادت بها هذه الإدارة قبل 11/9، قد تفسر لنا موقفها المهادن نحو البلدين غير الديمقراطيين، روسيا والصين، بالرغم من قمعهما لشعبيهما وتلك المعارضة المتكررة للجهود الدبلوماسية الأمريكية. غير أن استراتيجية عام 2006، كانت في الوقت عينه شديدة الوضوح إزاء النظام الاستبدادي في كُلٍّ من الصين وروسيا، مشيرة من دون وضوح إلى أن الولايات المتحدة سوف تشجع البلدين كليهما على بناء الديمقراطية[40]. ولكن وعلى الرغم من أملها بإقامة علاقات تعاونية بين القوى العظمى، فقد أعادت الاستراتيجية التكرار بخصوص استعداد أمريكا للتصرف بمفردها إذا لزم الأمر. وأطلقت تحذيرها بأن الولايات المتحدة سوف تعلق سياساتها الخاصة بالصداقة "في حال اختارت الدول أن تتصرف تصرفاً غير حكيم"[41]. وكما نوهنا آنفاً، وضع هذا التعليق للسياسات في استراتيجية عام 2002، على شكل هدف سلبي واضح بخصوص القوى العظمى، أي لإبقاء القوات العسكرية الأمريكية على درجة عالية من القوة لكي تثني أي منافس ند محتمل عن محاولة القيام "بحشود عسكرية بأمل التفوق على قوة الولايات المتحدة أو مضاهاتها"[42]. لكن هذه الصيغة أسقطت أثناء تحديث عام 2006 للاستراتيجية التي لم تذكر شيئاً بخصوص الأدوات أو أسلوب إدارة الحكم التي قد تستخدم لتحقيق هذا الهدف الرابع.

أما الهدف الخامس لهاتين الاستراتيجيتين، فهو تعزيز النمو الاقتصادي والحرية، وهو هدف يخدم بشكل رئيسي المصلحة الأمريكية الخاصة بالازدهار لكنه كان يهدف أيضاً إلى التخفيف من اليأس المؤدي إلى الإرهاب؛ فكانت

(39) "Preserving the peace" from the 2002 NSS; quote from 2006 NSS, p. 37.
(40) 2006 NSS, pp. 39, 41 - 42.
(41) 2006 NSS, p. 36, 42.
(42) 2002 NSS, p. 30.

الاستراتيجية تأمل أن تشجع وتعزز الازدهار من خلال عدد من الاتفاقيات العالمية والإقليمية والثنائية بخصوص التجارة الحرة والإصلاحات المحلية بخصوص حرية الأسواق. وهاتان الأخيرتان اللتان تعدان جزءاً من الجهود المثالية الهادفة إلى تغيير أشكال الحوكمة في البلدان الأخرى، وضعتا على نمط المبادئ الاقتصادية التي أرادها الجمهوريون محلياً؛ مثل خفض الضرائب ورفع التنظيم الحكومي وتقليص القطاع العام وفتح الأسواق أمام التجارة(43). كما تضمن هذا الهدف أيضاً إصلاح النظام المالي الدولي وتقوية مؤسساته بالرغم من أنه كان يصبو إلى وقت تحل فيه أسواق القطاع الخاص محل صندوق النقد الدولي الذي يشكل دعامة الاستقرار المالي(44). وتضمنت استراتيجية عام 2006، إلى جانب ذلك فصلاً خاصاً حول أمن الطاقة، دعا إلى تنويع مصادر الطاقة وتقليل اعتماد الولايات المتحدة على مصادر خارجية لتوريد الطاقة، وذلك من خلال توسيع كبير للطاقة النووية والاستثمار في الوقود البديل. وعلى الرغم من أن هذا الفصل قد خصص برمته لزيادة التوريد، إلا أنه لم يأتِ على ذكر حفظ الطاقة(45). وبالنسبة إلى العالم النامي، أكدت الاستراتيجية على مكافحة الأمراض المعدية، والإعفاء من الديون وتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية. والأداة الرئيسية في هذا السبيل هي المساعدات الخارجية وجعلها أكثر فاعلية من خلال ربطها بإصلاحات محلية باتجاه حرية الأسواق، ولا سيما أن هذه الإدارة تعتقد أن هذه الإصلاحات ضرورية للنمو الاقتصادي(46). والواقع أن المساعدات هي الأداة المفضلة بعد أداة القوة العسكرية في استراتيجية بوش من أجل خمسة من أصل ستة أهداف(47).

(43) 2002 NSS, p. 17; 2006 NSS, pp. 27 - 29.

(44) 2006 NSS, pp. 29 - 30.

(45) 2006 NSS, pp. 28 - 29.

(46) 2006 NSS, p. 33.

(47) 2006 NSS, p. 32. وكما أشرنا في الفصل السادس، كان لبعض البرامج الأكثر بروزاً في الشؤون الخارجية صلة بالمساعدات مثل مبادرة الإيدز HIV/AIDs، وتقرير عن التحدي الخاص بالألفية، وقد تضاعف تقريباً حجم تمويل المساعدات قبيل انتهاء ولاية بوش الأولى.

ويبقى الهدف السادس والأخير لهذه الاستراتيجية والقاضي "بنزع فتيل الصراعات الإقليمية". وهذا الهدف يدعم المصلحة الأمريكية في الأمن (فالصراع قد يؤدي إلى نشوء "مناطق لا يحكمها أحد قد تصبح ملاذاً آمناً للإرهابيين")، وأيضاً مصلحتها في إبراز القيم وعلى الأقل تفادي حصول كوارث إنسانية؛[48] في استراتيجية عام 2002، كان ثمة وثيقة مفعمة بعبارات الزهو بالقوة الأمريكية ومهمتها على المستوى العالمي، وفيها برز هذا الهدف عينه بعبارات تحذر من محدودية الموارد الأمريكية، وتؤكد أهمية أن يكون الفرقاء المحليون على استعداد للتسوية[49]. لكن هذه اللهجة الانهزامية اختفت من استراتيجية عام 2006، ومع ذلك كانت هذه الاستراتيجية تنوه بأنه "لا يمكن للفرقاء الخارجيين عموماً أن يفرضوا حلولاً على فرقاء ليس لديهم الاستعداد للأخذ بها."[50].. وقد اقترحت ثلاث استراتيجيات لنزع فتيل الصراعات الإقليمية هي: المنع والحل؛ والتدخل؛ وتثبيت الاستقرار وإعادة الإعمار بعد الصراع. ومع أن إدارة بوش في فترة ولايتها الأولى قطعت محاولات إدارة كلينتون في التوسط في الشرق الأوسط وإيرلندا الشمالية وغيرهما من الأماكن، إلا أنها هنا أقرت أن المساعي الحميدة وغيرها من أشكال العون الخارجي قد تسهم في حل النزاعات إذا كان ثمة "قيادة محلية شجاعة وفاعلة"[51]. وعلاوة على ذلك، وبعد أن بدأت عهدها مستنكرة جهود حفظ السلام وواصفة الأسرة الدولية بأنها "متوهمة"، اكتشفت عام 2006، أن هذه الأسرة الدولية لا تملك ما يكفي من قوات حفظ للسلام عالية الجودة[52]. وبعد أن أطاحت بالحكومة العراقية وليس لديها خطة لإدارة البلاد،

(48) 2006 NSS, p. 15.

(49) 2002 NSS, pp. 9 - 11.

(50) 2006 NSS, p. 14.

(51) 2006 NSS, p. 16.

(52) كلمة "متوهمة" صفة استخدمتها كوندوليزا رايس في مقالتها "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs* 79 (January - February 2000), 62.

أسست مكتباً في وزارة الخارجية تكون مهمته تنسيق ذاك "العمل الشاق" لإعادة الإعمار، مع الإقرار أن التدخل العسكري سوف يجلب السلام والاستقرار الدائمين "إذا قدر لجهود متابعة إعادة النظام والإعمار أن تنجح"[53].

قد يبدو واضحاً من خلال هذا العرض أن استراتيجية الأمن القومي عند الرئيس بوش التي وضعت عام 2006، هي نفسها التي اعتمدت بعد سنة واحدة من هجمات 9/11. وقد باتت أكثر مثالية من السابق، تعيد التأكيد على أن نشر الديمقراطية واقتصاد السوق في العالم هما مفتاح السلام والازدهار. كما أنها حافظت على الأحادية، مؤكدة استعداد البلاد للمضي قدماً في خططها منفردة من دون مساعدة من أحد، وكذلك أعادت التأكيد على دور العمل الاستباقي، فهي "نفسها" كما كانت عام 2002. غير أن ذاك "التحديث" الحاصل عام 2006، كانت له لمسته المختلفة، حيث كانت أشبه بعمل يومي اعتيادي وليست ذات لهجة المهام؛ فكانت المنهجية برمتها منهجية إدارة شعرت باتساخ يديها وكانت منغمسة حتى الأعماق في تعقيدات إدارة شؤون البلاد، وبقيت الخطوط الكفافية للاستراتيجية الأصلية كما هي من دون تغيير ولا تزال بارزة للعيان، غير أن حواشيها الأيديولوجية بدت وكأن الخبرة الشاقة قد أنهكتها. صفحات هذه الاستراتيجية التي كانت تعد 39 أصبحت 49. وتلك التأكيدات التي تنم عن تباهٍ وغرور بشأن القوة والتأثير الأمريكيين اللذين لا يفوقهما شيء، اختفت وحلت محلها استراتيجية واعية للذات "مثالية في أهدافها وواقعية في وسائلها"؛[54] فالردع أعيد تأهيله جزئياً وإدارة الصراعات حظيت باهتمام جاد والقيادة حلت محل الخوف والاشمئزاز في الموقف حيال المؤسسات الدولية، فظهرت بارزة أكثر من ذي قبل الدبلوماسية

(53) 2006 NSS, p. 16.
(54) 2006 NSS, p. 49.

الثنائية المتعددة وكذلك دبلوماسية الرأي العام. ومن بين أدوات قوة الدولة كانت القوة العسكرية الأمريكية المنهكة، هي الأداة الوحيدة التي تراجعت في شهرتها وأهميتها عما كانت عليه عام 2002.

نقد استراتيجية بوش

إذاً، بقيت استراتيجية بوش في غاياتها مثالية إلى درجة كبيرة، ومع أن الوسائل قد توسعت لتشمل التعددية، إلا أنها ظلت محتفظة بتلك الأحادية. وعلى الرغم من تأكيدها على فرص جديدة لنشر الحرية، إلا أنها ما فتئت تركز على التهديدات واحتفظت بالقسم الأكبر من شكوكها إزاء الردع، آملة أن تهب للدفاع في مواجهة التهديدات المباشرة التي تحددها، وفي الوقت نفسه تحاول إقناع الآخرين بالعدول عن نواياهم التي قد تُرى في المستقبل البعيد. لقد كانت ذات طبيعة مهيمنة في أصل طبيعتها ـ تستند إلى الإدراك العام للقوة الأمريكية المتفوقة والحفاظ عليها ـ وكانت في طبيعتها أيضاً نزاعة للقسر والإكراه أكثر من ميلها للتعاون. كانت تجمع في طياتها مذهب ويلسون في جهودها لنشر الديمقراطية، واهتمامات هاملتون بحرية التجارة وأنظمة السوق، إلى جانب الميول العسكرية التي اتسمت بها مبادئ جاكسون، لكنها كانت تفتقر كلياً إلى عقيدة يلسون القائلة إن المؤسسات الدولية والقانون الدولي يجب أن يكونا محور النظام العالمي، وكانت تتجاهل مخاوف جيفرسون أن الحرب خارج البلاد قد تعرض الديمقراطية داخل البلاد للخطر. لكن الاستراتيجية عموماً كانت عملاً باهظ التكلفة بهدف الإقلال من الخطر الأمني على الأمة، ومتناسقة في عزيمتها وتصميمها على مواجهة كل تحدٍ وفق مستواه الخاص.

لقد كانت استراتيجية الأمن القومي عند بوش وبخاصة في نسختها لعام 2002، تمتاز بفضيلة الوضوح والترابط المنطقي، أجزاؤها متناغمة

ومنسجمة، وفيها أهداف تحمي المصالح الضمنية من تهديدات أمكن تحديدها، ولها أدوات ذات صلة وثيقة بأهدافها. وكانت تمتلك أيضاً عدداً من الميزات التي تحتاج لبعض التفحص والدراسة، بما في ذلك الافتراضات الخاصة بكيفية سير الأمور في العالم، ونظرتها إلى طبيعة القوة واستنتاجاتها بخصوص جدية التهديدات للمصالح الأمريكية ومسارات العمل التي وضعتها بغية التعامل مع تلك التهديدات.

وكما أشرنا، كانت نظرة هذه الاستراتيجية للقوة الأمريكية محورية في كامل نهجها. وكانت نظرة صحيحة من دون شك بخصوص تفوق أمريكا وبخاصة في قوتها العسكرية[55]. غير أن نفعية ذلك التفوق لم تكن على القدر الكافي من الوضوح، وعجز هذه الاستراتيجية عن التمييز بين القوة والتأثير، جعلها في موقف أضعف من أن يقيّم كيف يمكن للهيمنة أن تحمي المصالح الأمريكية أو تعززها؟ فهل من شأن ميزة قوة الولايات المتحدة أن تحدث تأثيراً على اللاعبين وعلى النتائج ذات الأهمية الخاصة لها؟ يبدو أن التجربة أثبتت أن الحال ليس كذلك في أغلب الأحيان. لقد كانت هذه القضية موضع تساؤل من قمة الاستراتيجية وحتى أسفلها، وقد توضحت على وجه الخصوص في العراق ابتداءً من انضمام الحلفاء الرئيسيين إلى عربة الإدارة، مروراً بأفعال هذه الإدارة الأحادية الجانب بدلاً من موازنتها وحتى منفعة التكنولوجيا المتقدمة في القوة العسكرية في حالة تمرد داخل المدن أو حرب أهلية لا تزال في مهدها.

وما هو أكثر مدعاة للشك والتساؤل ذلك الرأي الذي تضمنته الاستراتيجية والقائل إن الوسائل في جوهرها قابلة للتوسع، وحتى إنها غير محدودة. لقد شهدت الولايات المتحدة في ظل إدارة الرئيس جورج دبليو بوش أكبر عجز تجاري وأضخم عجز في الميزانية عرفته في تاريخها، ولم تكن تدخر شيئاً وكانت تعتمد على الإقراض الخارجي لدعم استهلاكها للبضائع

(55) انظر الفصل السادس، ص 468-473.

والخدمات. والحق يقال إن عجز الجمهوريين الدائم في اقتصاديات جانب العرض في تلك المعادلة المعروفة، قد جعل الحزبين يغيران موقعيهما بعد عام 1980، بما يتعلق بالاستقامة المالية[56]. لقد كان إيمان الديمقراطيين حتى عقد السبعينيات باقتصاد كينز (Keynes) قد جعلهم الحزب المنادي بالوسائل القابلة للتوسع والحزب القائل "افرض الضرائب وأنفق". ولكن بعد أن وصل رونالد ريغان إلى سدة الرئاسة، أصبح الجمهوريون هم الحزب المنادي بالوسائل القابلة للتوسع والمنادي بـ "اقترض وأنفق"، فتراكمت تريليونات من الدولارات على شكل دين قومي[57]. وهكذا، نجد أن الديمقراطيين بزعامة بيل كلينتون هم الذين حققوا الفائض في الميزانية، بينما كان جورج دبليو بوش والكونغرس الذي كانت أغلبيته من الجمهوريين هم الذين كدسوا الديون الإضافية بما يعادل 3 تريليونات دولار خلال خمس سنوات فحسب من عهده الرئاسي[58]. وفي

(56) بخصوص اقتصادات جانب العرض بحسب الاقتصاديين الشهيرين غريغوري مانكيو(Gregory Mankiw) الرئيس السابق لمجلس المستشارين الاقتصاديين لدى الرئيس جورج دبليو بوش، وماثيو فاينزيرل (Mathew Weinzierl)، تعتبر التخفيضات الضريبية على عائد العمل 17 سنتاً لكل دولار، وعلى رأس المال 50 سنتاً لكل دولار، وبالتالي ما بين 50 إلى 83 في المئة من إيرادات ما قبل التخفيض الضريبي تفقد دوماً كلما خفّضت الضرائب. وأكثر من ذلك فإن الاقتراض الإضافي الذي كان يقتضيه الإنفاق قد أدى إلى انخفاض الاستثمار بمعدل ثلث قيمته. Cocktailbar Calculations, *Economist* (August 20, 2005): 22 - 23; Sebastian Mallaby, "The Return of Voodoo Economics," *Washington Post* (May 15, 2006): A17.

(57) طبقاً للمعلومات الواردة من مكتب الدين العام التابع لوزارة الخزانة، كان الدين العام قبل تولي ريغان رئاسة البلاد حوالى 1 تريليون دولار، وعندما تقاعد بوش الأب بعد اثني عشر عاماً من حكم الجمهوريين، بلغ هذا الدين نحو 4 تريليونات دولار، أي بزيادة 3 تريليونات دولار. وأثناء حكم الرئيس كلينتون، ازداد الدين مبدئياً لكنه تراجع في ما بعد حين جعل الميزانية تحقق فائضاً بمعدل مكسب صاف قدره 1.7 تريليون دولار في 8 سنوات بحيث بلغ المجموع 5.7 تريليونات دولار عندما ولي جورج بوش الابن السلطة. ومع انتهاء السنة المالية 2005، ارتفع دين البلاد إلى ما يقرب من 8 تريليونات. وهكذا نجد أن الادوات الجمهورية أضافت 5.3 لمعدل الزيادة الإجمالية التي بلغت 7 تريليونات دولار منذ عام 1980، أي نحو 75 في المئة من المجموع أو 312 مليار دولار (مقابل 212 مليار دولار في عهد كلينتون. Data from http://www.publicdebt.treas.gov/opd/opdhisto4.htm.

(58) Jonathan Weisman and Sailagh-Murray, "Congress Raises Ceiling for Borrowing" *Washington Post* (March 17, 2006): A1, A4.

الوقت نفسه، عملت الولايات المتحدة على توسيع قوتها العسكرية كثيراً حتى آخر مدى، بغض النظر عن مقياس ذلك أكان من حيث استحالة القيام بمواقف طارئة أخرى، أو من حيث صعوبة تحقيق أهداف التجنيد والجهوزية، واستراتيجية تستند إلى الهيمنة العسكرية والاقتصادية، يعد هذان المقياسان موطن ضعف رئيسي.

غير أن إدراك هذه الإدارة الذي جاء متأخراً بأن وسائلها ليست غير محدودة، ربما كان السبب الرئيسي الذي جعل استراتيجية الأمن القومي لعام 2006، تخفف من لهجتها المتباهية بانتصارات القوة الأمريكية التي ملأت صفحات وثيقة عام 2002. ويبدو أن ذاك الهبوط المفاجئ في القوة المالية والعسكرية المتاحة، يفسر تحول الإدارة إلى الدبلوماسية وحتى نحو الوسائل التعددية في فترة ولايتها الثانية، وهو تحرك تميز برحيل أو نفي مسؤولين كبار من المحافظين الجدد، وتعيين كبيرة مستشاري السياسة الخارجية عند الرئيس وزيرة للخارجية[59]. وحتى في ردود أفعالها إزاء برامج التسلح النووي عند كل من إيران وكوريا الشمالية ـ وهما الدولتان اللتان وصفهما الرئيس بوش إلى جانب العراق بـ "محور الشر" ـ لجأت هذه الإدارة إلى دبلوماسية متعددة الأطراف، مستعينة في هذا السبيل بمجموعات متخصصة من بلدان أوروبية أو آسيوية، ولم تستثنِ مجلس الأمن الدولي ليكون منتدى للنقاش وللملاذ الأخير، ذلك أنه إن استخدمت الحلول العسكرية مع مشكلة إيران أو مشكلة كوريا الشمالية، فقد تكون عديمة الجدوى أو ربما باهظة التكلفة بشكل غير معقول، فالدبلوماسية أقل تكلفة[60]. وعلى هذا النحو يظل

(59) بعض قياديي المحافظين الجدد مثل بول وولفويتز ودوغلاس فيث، تركوا وزارة الدفاع، بينما نفي جون بولتون إلى الأمم المتحدة. أما وزيرة الخارجية كوندوليزا رايس فهي شديدة القرب من بوش وهذا ما كان يفتقده سلفها كولن باول.

(60) يعتقد معظم الخبراء الثقات أن برنامج التسلح النووي في إيران تحيط به حماية جيدة حتى إن الضربات الجوية وحدها قد تؤخره قليلاً، بينما سيكون غزو البلاد واحتلالها أكثر صعوبة بثلاثة أو أربعة أضعاف من حرب العراق. من جهة أخرى كانت التقديرات عام 1994، تقول إن حرباً ثانية تندلع بين كوريا الشمالية وكوريا الجنوبية سوف تتسبب في قتل ما لا يقل عن مليون

الربط الحديدي بين الغايات والوسائل التي تعد صميم كل استراتيجية يأخذ طريقه، حتى لدى إدارة فعلت كل ما باستطاعتها لتجاهله.

غير أن ثمة بعض الافتراضات المحورية في الاستراتيجية بخصوص البيئة المحلية والدولية بحاجة للدراسة والتمحيص؛ فقد يتساءل المرء في حال غياب ضربة إرهابية جديدة عما إذا كانت الصدمة التي خلفتها هجمات 11/9 ستبقى في قوتها الكافية داخل البلاد بحيث تؤكد على استراتيجية تتضمن التكاليف المرتفعة بالأموال والأرواح. وربما بسبب كون صدمة 11/9 آخذة بالتلاشي مع حلول العام 2006، وجد الرئيس أنه من الضروري أن يبدأ كتابه التمهيدي للاستراتيجية المحدّثة بقوله: "إن أمريكا في حالة حرب، وهذه استراتيجية أمن قومي لزمن الحرب."[61].. وهكذا هي. وما يمكن قوله الآن وأنا أسطر كلمات هذا الكتاب، أن البلاد قد تحملت ما يزيد عن 3000 من الخسائر البشرية في حرب العراق التي تعتقد الغالبية العظمى من المواطنين أنها غير جديرة بتكلفتها، والخسائر في أفغانستان في ازدياد في مواجهة تصاعد هجمات طالبان والقاعدة، وميزانية الدفاع تزداد سنة بعد أخرى بالرغم من أنها لا تتضمن تكاليف هاتين الحربين[62]. وعلاوة على ذلك، لا يبدو أن ثمة احتمالاً بإرجاء طلبات الإنفاق الداخلي إلى أجل غير مسمى، ناهيك عن تلك التكاليف الهائلة المتوقعة في حقوق الإعانات المشروعة عندما يصل أطفال طفرة الولادات إبان الحرب العالمية الثانية إلى سن التقاعد.

مواطن يقطنون قريباً من العاصمة سيول، التي هي في مرمى المدفعية الكورية الشمالية البعيدة المدى، فما بال الخسائر لو استخدم السلاح النووي؟

(61) 2006 NSS, Bush prefatory letter.

(62) كانت تكاليف الحرب تمول بدلاً من ذلك عن طريق المخصصات الإضافية، وقد بلغت في مطلع عام 2006 نحو 400 مليار دولار تقريباً. Weisman and Murray, "Congress Raises Ceiling for Borrowing," pp. A1, A4. ومع حلول شهر أيار/مايو 2006، كان نحو ثلثي المواطنين في أمريكا بمن فيهم نحو ثلث الجمهوريين يعتقدون أن حرب العراق غير جديرة بالتكاليف التي أنفقت في سبيلها. Richard Morin and Dan Balz, "Confidence In GOP Is At New Low in Poll," *Washington Post* (May 17, 2006): A1, A4.

كما أن بعض الافتراضات المهمة في هذه الاستراتيجية بخصوص البيئة الدولية، هي أيضاً بحاجة للدراسة والتمحيص. أول هذه الافتراضات ذلك الاعتقاد أن القيم الأمريكية هي قيم عالمية. ومع أن بعض القيم الأمريكية الأساسية قد تكون قيماً مشتركة على نطاق واسع والكثير منها منتجات تحددها الثقافات من عصر التنوير في الغرب ومن حيث كونها كذلك، فهي قد تكون أجنبية لثقافات أخرى. وثمة العديد من القيم الإسلامية بالتأكيد كما تمارس في جنوب غرب آسيا تعد غير مستحبة أمام العادات الغريبة، ومثال ذلك موقع المرأة في الشريعة الإسلامية والمجتمع الإسلامي. كما أن تصميم الشعب الأفغاني على تنفيذ حكم الإعدام برجل مسلم اعتنق المسيحية في عام 2006، قد يشكل موضوعاً لا تكفيه مجلدات تتحدث عن تلك الاختلافات الأساسية. وكما قال أحد رجال الدين ممن وصفوا بالاعتدال "إن ديننا هو الدين الكامل وخاتم الأديان. إن تركته فكأنك تبتعد عن الله وإن تركت الإسلام فالقانون لدينا ينص على وجوب قتلكم"[(63)]. ومن الافتراضات الأخرى ذلك الافتراض القائل إن دولاً أخرى سوف ترحب بالهيمنة الأمريكية من دون أن تحاول الموازنة أمام الولايات المتحدة. ومع أن تفوق القوة الأمريكية حالياً يمنع ظهور أي مقاومة لهيمنتها، فقد لاحظ العديد من المراقبين "ذاك التوازن الناعم" مطبقاً في أفعال الحلفاء الرئيسيين قبل حرب العراق. ومنذ ذلك الحين حصلت أمثلة لا حصر لها تدل على أن الروس والفرنسيين والصينيين وآخرين، يدفعون أجنداتهم السياسية والاقتصادية مقابل أجندات واشنطن.

ولعل السؤال الأكثر مركزية بخصوص استراتيجية بوش التي تستند إلى التهديدات، له صلة بالتهديدات التي أمكن التعرف عليها في هذه الاستراتيجية: غير أن الأهمية الوحيدة دون غيرها في هذا الصدد تكمن في السؤال عما إذا كان الإرهاب جاداً وخطيراً إلى درجة أنه يستحق أن يحتل

(63) Abdul Rauf, as quoted in Pamela Constable, "Afghan's Uneasy Peace With Democracy," *Washington Post* (April 22, 2006): A15.

المكان الذي كان يشغله الاتحاد السوفياتي إبان الحرب الباردة بحيث يكون التهديد المحوري الناظم لجميع أدوات إدارة الحكم في أمريكا؟ من الممكن دون شك أن يتسبب الإرهابيون بضرر مروع يفوق ذاك الترويع الذي أحدثوه في عام 2001، إذا استطاعوا الحصول على الأسلحة المناسبة وفي الموقع المناسب، وسواء كان ذلك من خلال مهاجمة محطات الحاويات الأمريكية بقنابل قذرة، أو شن هجوم بيولوجي على إحدى المدن الرئيسية. غير أن أسلحة الدمار الشامل إما أنها من النوع الذي يصعب صنعه (الأسلحة النووية)، أو هي خطيرة على من يستخدمها وصعب التحكم بها (الأسلحة البيولوجية)، أو هي أسلحة غير قادرة خصيصاً في إحداث دمار شامل (الأسلحة الكيميائية)[64]. لكن هجمات 9/11، وبعد مضي خمس سنوات على حدوثها، لم تثبت أنها نذير لهجمات قادمة، ولم تحدث أية اعتداءات لاحقة؛ فهل تعطي إدارة بوش للتهديد الإرهابي سمعة ـ عدا الاهتمام والموارد ـ أكبر كثيراً مما يستحق، وفي الوقت نفسه تهمل توجهات أكثر أهمية وقد يكون فيها احتمالات التأثير في مصالح لا تقل أهمية عن تلك المصلحة؟ وحتى لو كان التهديد على هذا القدر من الأهمية كما يقال، فإنه ليس من الاستراتيجية في شيء أن يعمل المرء على التأكيد بهذا النحو على أي تهديد قد يجعله يفقد الأثر بخصوص تكاليف وأخطار مسارات العمل التي تعتمد للتعامل معه، وهذه خسائر قد تصل إلى ـ أو تربو عن ـ تلك التي يمكن أن تنجم لو أن التهديد الأصلي قد تحقق. وكما أثبتت حرب العراق قد تكون بعض الأدوية الشافية أسوأ من الداء نفسه.

وأخيراً، وكما يشير هذا التعليق الأخير، هنالك بعض الأسئلة بخصوص مسارات العمل التي حددتها استراتيجية بوش من أجل ما أسمته "الحرب

(64) John Mueller, "Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration," *International Studies Perspectives* 6 (May 2005): 217-219.

العالمية على الإرهاب". أولاً، يحق للمرء أن يسأل عما إذا كنا نخوض هذه الحرب بأداة خاطئة وبطريقة خاطئة، وتحديداً الأداة العسكرية بدلاً من الأداة الدبلوماسية والاستخبارات وتطبيق القانون، وأحادياً بدلاً من تعددية الأطراف؟ هل ينبغي على الولايات المتحدة أن تنطلق إلى الأمام وحيدة عندما يعترض على ذلك أقرب حلفائها إليها، أم ينبغي لها أن تجد في هذه المعارضة دليلاً كافياً بأنها قد تكون على خطأ وعليها أن تعيد دراسة غاياتها و/أو وسائلها؟ هل ينبغي أن تكون القوة العسكرية الأداة الرئيسية، أم ينبغي أن يكون دورها أكثر تقييداً وأكثر محدودية؟ لقد قال وزير الدفاع آنذاك دونالد رامسفيلد في معرض حديثه عن الإرهاب "إن أفضل دفاع، وفي بعض الحالات الدفاع الوحيد، هو الهجوم الجيد". لقد كانت استراتيجيات الأمن القومي لهذه الإدارة وكما درسناها أعلاه استراتيجيات عدوانية؛ كانت وثائقها تميل إلى الهجوم وتؤكد على قمع التهديد من مصدره[65]. لكن المؤسف أن الجهود العدوانية للقضاء على التهديد قد تعطي عكس النتائج المرجوة، وذلك بأن تكون دافعاً لظهور إرهاب أكبر من الإرهاب الذي تحاول صده. وعلى الرغم مما قاله الوزير رامسفيلد، فإن أفضل دفاع قد يكون (على الأقل في جزء منه) ألا تقوم بهجوم، وأن تجتنب السياسات التي تجعل تجنيد الإرهابيين أمراً سهلاً[66].

وثانياً، يحق للمرء أن يسأل عما إذا كنا نخوض حرباً خاطئة - أي نقاتل في حرب ضد الإرهاب، وهذا أسلوب الضعفاء، بدلاً من أن نقاتل ضد إرهابيين معروفين سببوا ضرراً للولايات المتحدة. لقد قيل في القديم إن الحروب ضد أسماء ليست أسماء أعلام (مثل التضخم أو الفقر)، هي حروب

(65) Defense Department Transcript, "Secretary Rumsfeld Speaks on 21st Century Transformation of the U.S. Armed Forces," address to the National Defense University, January 31, 2002.

(66) في مذكرة شهيرة جداً تسريت منه شكك رامسفيلد نفسه في ما إذا كانت الولايات المتحدة تأسر وتقتل من الإرهابيين أكثر مما تجندهم القاعدة؟

خاسرة لا تنجح لأن هذه الظواهر لا يمكن محوها وإزالتها من الوجود[67]. وإعلان حرب من هذا النوع يعمل عادة على توسيع رقعة العمل إلى ما لا يحتمل، ويرفع التكاليف والأخطار إلى مستويات غير مقبولة. وبعبارة أخرى يمكن القول إن ثمة فرقاً كبيراً بين "الحرب العالمية على الإرهاب"، و"حرب على إرهابيين عالميين": فالأولى، هي حرب ذات نهاية مفتوحة من حيث اتساعها وديمومتها، بينما الثانية، محدودة بهدف له فرصة في التحقق؛[68] فكم ستبدو مختلفة إدارة شؤون البلاد اليوم لو أن إدارة الرئيس بوش طلبت من الكونغرس إعلان الحرب على القاعدة وأفغانستان في أعقاب 11/9، مثلما فعل الرئيس فرانكلين روزفلت ضد اليابان وألمانيا بعد هجوم بيرل هاربر. وفي الوقت عينه قد يسأل المرء عما إذا كان المجهود المبذول ضد الإرهاب يجب أن يكون حرباً بالأصل، بدلاً من أن يكون عملاً شبيهاً بعمل الشرطة ضد المجرمين على الرغم من أنها كانت جرائم أكثر شناعة. وبالنظر إلى أهمية العمل الاستخباراتي التعاوني، يمكن القول في هذا الصدد إن العمل البوليسي الصبور بدلاً من الغزو العسكري والاحتلال هو أفضل الأمثلة لطريقة أقل تكلفة في التعامل معه.

كل هذا الذي قلناه لا يعني البتة أن الإرهاب ليس مهماً أو أن الحكومة لا يجب عليها أن تفعل ما بوسعها للحيلولة دون حصول 11/9 آخر. بل إن المقصود قوله هو إن ما يحصل في العراق هو النتيجة المتوقعة لاستراتيجية تأسست على قاعدة نظرة توسعية غير محدودة في جوهرها للوسائل ومقاربة مثالية للغايات[69]. وكما هو واضح من وثيقة مجلس الأمن القومي

(67) Grenville Byford, "The Wrong War," *Foreign Affairs* 81 (July - August 2002) 34 - 43.

(68) للاطلاع على نقد ممتاز للحرب على الإرهاب انظر:
Jeffrey Record, *Bounding the Global War on Terrorism* (Carlisle, PA: U.S. Army Strategic Studies Institute, December 2003).

(69) بعد أن أوضح جيداً هذه العلاقات في المنطق الاستراتيجي في عمله الخاص بالحرب الباردة، وجد جون لويس غاديس أن جميع نقاط الضعف في استراتيجية بوش تقع كلها تقريباً في مجال الاحتكاك والتطبيق السيئ. انظر: Gaddis, "A Grand Strategy of Transformation,"

(NSC-86)، والاستجابة المرنة إبان الحرب الباردة، فإن استراتيجيات من هذا الصنف تقود عادة إلى نظرة عريضة ومستبدة للمصالح - مثل تلك القائلة إن الوطن يجب أن يكون محمياً بالكامل ضد أي هجمات وكلها - إلى جانب تعريف واسع للتهديدات، المشتملة في هذه الحالة على الإرهابيين والدول المارقة في كل مكان. وبهدف حماية هذه المصالح من تلك التهديدات تحدد أهداف لم تدقق جيداً تكاليفها وأخطارها، وقد تتطلب موارد أكثر مما يستطيع تقديمه النظام السياسي الداخلي على المدى الطويل. مثال ذلك، إن الإرهابيين جميعاً في العالم بأسره يجب أن يزولوا من الوجود وحكومات البلدان الأخرى يجب أن تتحول إلى ديمقراطيات حتى لو كانت نتيجة هذه الأهداف حروباً شاملة عديدة تحدث في وقت واحد.

أما في ما يتعلق بالعراق، فإنه من الصحيح القول إن تنسيقاً غير موفق بين جهات عدة وعدم الكفاءة الملحوظة، قد أدتا إلى ذاك الاحتكاك الذي يتوقع المرء أن تواجهه عادة أية استراتيجية طموحة. لكن معظم هذه المساوئ وضعت في الاستراتيجية منذ لحظة ولادتها. فقد افترض أساطين أيديولوجيا المحافظين الجدد في وزارة الدفاع الذين يعتقدون أن القيم الأمريكية هي قيم عالمية، أنه حالما تنهار ديكتاتورية صدام حسين في العراق، فسوف تحل الديمقراطية تلقائياً. لكن هذا الموقف لم يعفهم من ذاك الشرط القاضي بالتخطيط الفاعل لإدارة البلاد بعد أن تنهار حكومتها فحسب، بل أقنعوا نائب الرئيس ديك تشيني بمنع المسؤولين في وزارة الدفاع الذين قد يكونون مسؤولين عن العراق من الاستعانة بخبرتهم المتكونة إثر عمل تخطيطي دقيق لمدة عام في وزارة الخارجية[70]. وفي غضون ذلك كان تصميم الوزير

Foreign Policy 133 (November / December 2002): 50 - 57; and "Grand Strategy in the Second Term," *Foreign Affairs* 84 (January / February 2005): 2 - 15.

(70) وعلى وجه الخصوص وجه تشيني أوامره عبر رامسفيلد أن يقوم جي غارنر بطرد توماس واريك من هيئة موظفيه، ولا سيما أنه ترأس مشروع مستقبل العراق التابع لوزارة الخارجية، وهو المشروع الذي تنبأ بمعظم المصاعب التي واجهتها الولايات المتحدة جراء احتلالها للعراق.

رامسفيلد لإثبات صحة نظرياته بخصوص كيف يمكن "تحويل" القوة العسكرية، قد فرضت على الخدمات العسكرية قوة هجومية سريعة الحركة وخفيفة الوزن بحيث يتم نشر عدد قليل من القوات لهدف السيطرة على الموقف بعد الحرب[71]. وكما أخفقت مستشارة الأمن القومي كوندوليزا رايس في واجباتها الرمزية بخصوص تنسيق الخبرة الحكومية كلها بخصوص المشكلة، وفي تحذير الرئيس أن فاعلية استراتيجية رامسفيلد العسكرية بحد ذاتها سوف تعرض للخطر الشديد الأهداف السياسية لهذه الإدارة، وهذا فصل وقطع كلاسيكي على طريقة كلاوسفيتز بين الغايات والوسائل[72]. ولهذا ليس مدهشاً أن نجد أن استراتيجية بوش قادت الولايات المتحدة إلى التزام عسكري نهايته مفتوحة، مثل حرب فييتنام، حيث هدد بتدمير الأهداف ذاتها التي كان يقصد أن يخدمها.

تقييم المصالح والتهديدات والفرص الحالية

من المتوقع أن يكون بمقدور دولة قوية ومكتفية مثل الولايات المتحدة أن تضع لنفسها استراتيجية للشؤون الخارجية يمكن أن تخدم مصالحها بتكلفة وبأخطار أقل من تلك الاستراتيجية التي استعان بها بوش، وبالطبع سوف تضع هذه الاستراتيجية التهديد الإرهابي في مجال نظرها دوماً ووفق أهميته،

James Fallows, "Blind into Baghdad," *Atlantic Monthly* (January/February 2004): 72.

(71) "كانت الحجة الأساسية عند العسكريين من أجل بناء ما كان يراه رامسفيلد قوة كبيرة غير جديرة، وبخاصة أنها ستكون أكثر فائدة بعد أن تسقط بغداد من خلال اشتباك حقيقي للقوات، وللتأكيد على سيطرة لا تخطىء". غير أن صميم حجة الجيش هذه تشير إلى أنه باستطاعة الولايات المتحدة وبعدد قليل من الجنود، أن تكسب حرباً ثم لتقع بعدها في فخ موقف يتعذر الدفاع عنه أثناء الاحتلال: Fallows, "Blind into Baghdad," pp. 64 - 65.

(72) بالطبع نحن لم نطلع على أحاديث رايس الخاصة مع بوش، ولكن إن كانت قد حذرته فعلاً، فقد كان هذا التحذير غير ذي أثر. والجدير بالذكر أن مقابلات أجراها فالوس (Fallows) وعلى مدى بضعة أشهر بعد الحرب، دلت على أن رايس كانت "غائبة بصورة واضحة" عن المداولات التي سبقت الحرب. "Blind into Baghdad", p. 72.

وتتحول إلى منهجية لإدارة هذا التهديد تكون دفاعية ومتعددة الجوانب، فتدخر القوة الأمريكية وتعيد مواءمة استخداماتها لتحشد دعم الدول التي تتفق معها في التفكير والآراء، وتدرك جيداً أن القوة الراهنة لا ينبغي أن تعادي قوى عديدة في العالم، وبذلك تتضاعف المعارضة التي لا بد أن تواجهها الاستراتيجية، فتحمي مصالحها وتسعى إلى تعزيزها. وسيكون من شأنها تقديم التمويل الكافي للأدوات البعيدة عن العنف، وتقلص دور القوة العسكرية الأمريكية لتقتصر على دور الاحتواء والردع والطمأنة، باستثناء الحالات الواضحة والبعيدة عن اللبس والغموض بخصوص هجوم فعلي وشيك. وهي استراتيجية تعد مسارات عمل فاعلة وقليلة التكلفة، وتحدد لها أولوياتها لكي تنجز ما هو ضروري ويتبقى لديها مخزون مريح من القوة الاحتياطية. ويوضح الشكل (9 - 2) مخططاً للعناصر الرئيسية لمثل هذه الاستراتيجية للشؤون الخارجية.

إن أول مصلحة يتعين على استراتيجية كهذه أن تحميها هي المستوى المعقول من الأمن للوطن الأمريكي وللمواطنين الأمريكيين خارج بلادهم. وهذه المصلحة الحيوية جديرة بأن تكون الأولى بين المصالح، ليس بسبب قيمتها الجوهرية ولكونها لا غنى عنها لتحقيق مصالح أخرى فحسب، بل وأيضاً بسبب وجود تهديد متواصل سببه الإرهابيون الإسلاميون، وبخاصة تنظيم القاعدة اللامركزي. لكنه يعد آمناً على مستوى "معقول" لكي نتذكر، ولا يغيب عن بالنا، أن الأمن ليس مطلقاً قط، وأن الولايات المتحدة تتمتع حالياً بأمن جيد على الرغم من تهديد الإرهابيين، وأن الجهود المبذولة لجعل الأمن كلياً سيعرض للخطر الازدهار وحفظ القيم وصونها، وفي الوقت نفسه سرعان ما تدفع بالتكاليف والأخطار إلى مستويات لا يمكن تحملها. وهذه المصلحة تقتضي على المدى القصير مزيجاً من الأعمال الدفاعية والهجومية معاً، لتحتوي وبالتالي تتدبر تهديد الإرهابيين. أما على المدى الطويل فقد يتضمن الأمن أيضاً مجموعة من النتائج التي قد يكون تحقيقها من الصعوبة بمكان، بما في ذلك السلام بين

البيئة الاستراتيجية

الدولية

- نظام الحكومة الداخلية في البلدان الاجنبية له اهميته في السلام والازدهار، لكنه صعب التأثير فيه
- الثقافات الاخرى تختلف اختلافاً عميقاً عن ثقافات الغرب
- ديمقراطية السوق جيدة، ولكن قد لا يمكن تصديرها إلى كل مكان
- حرب الهيمنة يمكن منعها من خلال تراتبية هرمية للقوة
- القوة الطاغية قد تولد مقاومة، او موازنة

المحلية

- اللامساواة المتنامية في الدخل والاستقطاب السياسي
- رفع إضفاء الشرعية على الحلول الوسط في الكونغرس
- الترابط والتماسك الداخلي أخذ بالتدهور بسبب الهجرة المتجانسة والانقسامات اللغوية والعرقية والدينية
- الدعم الشعبي يتلاشى نسبة إيجابية بين الكلفة والمنفعة

المصالح القومية

- امن محتوى الوطن
- مناخ مستقر والسيطرة على الاحتباس الحراري
- قوى عظمى ومناطق رئيسية في سلام
- اقتصاد دولي منفتح
- نفط كاف باسعار معقولة
- حرية داخلية، وحدة، استقلال
- عالم تسوده حركة افضل وكوارث اقل عدداً واقل تدميراً

التهديدات والفرص

- هجوم للإرهابيين بالاسلحة النووية او الجرثومية
- الخوف من المبالغة في رد الفعل على الهجوم
- انبعاثات غازات الدفيئة
- عجز هائل بالميزانية ودين اجنبي
- الاعتماد على سوق نفطية لا تعرف الاستقرار
- ابتزاز إرهابي والهجرة غير الشرعية
- انظمة قمعية وفاسدة
- نمو التكنولوجيا واسواق عالمية

القوة والتأثير

- الوسائل محدودة بالرغم من احادية القطب والتفوق الامريكي
- التأثير في اللاعبين الهامين لا يأتي تلقائياً من القوة
- القوة هي صلبة وناعمة في آن معاً
- الشرعية الامريكية بالية
- اختلال التوازنات في القوة الكامنة المحتملة مقابل القوة الفعلية والاداة العسكرية مقابل الادوات غير العنيفة

الأهداف

1- تأمين الاسلحة النووية والمواد الطليقة في FSU واماكن اخرى في شتى بقاع العالم (ح).
2- وضع مناخ للوطن له اولويته وطبقاته (ح)
3- وضع سياسة جادة للمناخ/الطاقة (ح)
4- تخفيف العجز في الميزانية والميزان التجاري (ح)
5- منع الصراعات الرئيسية بين الدول (هـ)
6- إعادة الشرعية الامريكية (هـ)
7- الرقابة على الهجرة وتنويعها (هـ)
8- تشجيع ديمقراطية السوق (ث)
9- إغاثة المعاناة الاسوا على الساحة الدولية (ث)

إدارة شؤون البلاد (طرق)

1- وضع المعايير، التعاون والمشاركة
2- تصعيب التسهيلات وتحسين رد الفعل (الرع) او السيطرة على خوف العامة
3- حفظ الطاقة والوقود النظيف وتجارة دولية
4- نظام ضريبي عادل، إصلاح برنامج الإعانات المالية
5- المشاركة الانتقائية
6- الحوار والتعددية
7- حواجز على الحدود وعقوبات على ارباب العمل
8- بالقدوة وليس بالمهمة المفروضة
9- عمل تعاوني متعدد الأطراف

الأدوات

1- دبلوماسية ثنائية ومتعددة، الوكالة الدولية للطاقة الذرية، المساعدات، التحالفات، الاداة العسكرية
2- التنظيم والمساعدات وحوافز السوق
3- القانون والحوافز والدبلوماسية والمساعدات
4- ضرائب وسياسة عالمية للتجارة مع TAA
5- الدبلوماسية، التحالفات، الوجود العسكري لغرض الردع والطمأنة
6- دبلوماسية الرأي العام وتبدلات في السياسة
7- الدبلوماسية وتطبيق القانون
8- الدبلوماسية ودبلوماسية الرأي العام والمساعدات
9- المعونة الاقتصادية والعسكرية

الشكل (9 ـ 2): استراتيجية بديلة للشؤون الخارجية الامريكية

القوى الأورو - آسيوية الرئيسية، والاستقرار في مناطق أخرى ذات أهمية للمصالح الأمريكية، إضافة إلى مناخ عالمي مستقر.

ويبقى الهجوم الإرهابي التهديد الأكثر وضوحاً لمصلحة الأمن، وبخاصة إذا استخدم الإرهابيون أسلحة نووية أو بيولوجية. وهو تهديد يجب أن يكون دوماً في دائرة الاهتمام، ذلك أن ثاني أهم تهديد لأمتنا هو خوفنا نحن من أي هجوم ومن المبالغة في رد الفعل على أي هجوم قد يحدث وقد لا يحدث. وعموماً فإن احتمالات أن يموت فرد أمريكي واحد جراء هجوم إرهابي هو احتمال منخفض جداً. تشير الإحصاءات إلى أن العدد الإجمالي للأمريكيين الذين قتلوا بفعل الإرهاب الدولي منذ أواخر عقد الستينيات وحتى الآن بمن فيهم أولئك الذين لقوا حتفهم في 9/11، يساوي العدد الإجمالي للذين قتلوا خلال الفترة نفسها بسبب الصواعق أو صدام السيارات بالغزلان، وردود الفعل التحسسية جراء تناول الفول السوداني[73]. وعلى الرغم من ذلك فقد يكون من الغباء صرف النظر عن الضرر الكارثي لأي هجوم بأسلحة الدمار الشامل، إذ يعتقد بعض الثقات الواسعي المعرفة من أمثال وزيري الدفاع السابقين روبرت ماكنامارا (Robert McNamara) ووليم ج. بيري (William J.Perry)، أن احتمال توجيه ضربة نووية داخل الولايات المتحدة في غضون عقد من السنين يصل إلى أكثر من 50 في المئة[74]. ولكن هذه الحالة السيئة جداً "لن تجعلنا نتخلى عن طريقتنا في العيش"، كما قال أحد كبار الضباط العسكريين[75]. إن الثقافة الاقتصادية والعسكرية والسياسية للولايات المتحدة متينة وذات بروز جيد. مع أن مثل هكذا هجوم قد يكون كارثة مروعة إلا أنه سيكون محلياً وسوف تمضي الحياة على عادتها في هذه الولايات المتحدة.

(73) John Mueller, "Simplicity and Spook," p. 220.

(74) Robert S. McNamara, "Apocalypse Soon," *Foreign Policy* 148 (May / June 2005): 35.

(75) Quote from Gen. Richard Myers, then Chairman of the Joint, Chiefs of Staff, quoted in Mueller, "Simplicity and Spook," p. 225.

لكن ما هو أكثر خطراً على أسلوب حياتنا يتمثل في رد فعلنا المحتمل على هكذا هجوم، سواء كان ذلك في إغلاق الاعتماد المتبادل بيننا وبين الاقتصاد العالمي، أو إرسال جنودنا لتدمير حكومة دولة إسلامية أخرى قد تكون مسيطرة على الإرهابيين المحليين أفضل منا نحن، أو حتى تقليص الحريات المدنية داخل وطننا؛ فالإرهاب، كما تعني الكلمة نفسها، يعمل من خلال استفزاز الرعب. من أجل ذلك، وكما قال أستاذ العلوم السياسية جون مولّر، فإن "أي شيء يعزز الخوف كثيراً يستسلم له. وفي كثير من الأحيان تنجم تكاليف الإرهاب من دون شك عن ردود فعل سريعة وغير مدروسة ومبالغ فيها .. أكثر من أي شيء آخر يفعله الإرهابيون أنفسهم". وقد أعلن بن لادن نفسه عن استراتيجيته حيث قال "استنزاف أمريكا حتى نقطة الإفلاس" وذلك من خلال رد الفعل[76]. ونحن حتى هذا اليوم لا نزال ندفع مبالغ هائلة "من أجل خفض صغير في الاحتمالات التي قد تكون منخفضة فعلاً"، ومن أجل إجراءات تطمئن "ولكن لا نفعل شيئاً في سبيل تغيير الخطر الحقيقي"[77]. وفي هذا الصدد كتب عالم الإحصاء الشهير دافيد بانكس يقول: "إذا أجبرنا الإرهابيون على إعادة توجيه مواردنا بعيداً عن البرامج المعقولة والنمو المستقبلي، لكي نسعى وراء مستوى من الأمن الداخلي قد لا يتحقق لكنه سياسياً يلقى القبول الشعبي، عندئذ يحققون نصراً مهماً يرهن مستقبلنا"[78].

غير أن سيطرتنا على عواطفنا ومشاعرنا مطلوبة أيضاً بسبب تلك الحقيقة المرة بأن الإرهاب لا يمكن القضاء عليه نهائياً. وكما كتب جيمس فالّوز في مجلته الشهرية أتلنتيك *(Atlantic Monthly)* يقول:

(76) Mueller, "Simplicity and Spook," pp. 221 - 222.

(77) Howard Kunreuther, "Risk Analysis and Risk Management in an Uncertain World" *Risk Analysis* 22 (No. 4, 2002) 662 - 663.

(78) David L. Banks, "Statistics for Homeland Defense," *Chance* 15 (No. 1, 2002): 10.

> هذه "الحرب" لن تنتهي .. فالتهديد سيظل حاضراً دوماً بأن شخصاً ما سوف يفجر طائرة أو مبنى أو سفينة تنقل الحاويات، والتكنولوجيا قد غيرت توازن القوة، لقد صار أسهل على حفنة من الناس أن يهددوا مجتمعاً بأكمله من قيام المجتمع بالدفاع عن نفسه. ولكن بالرغم من اضطرارنا للعيش تحت تهديد الخطر، لا يجوز لنا أن نعيش في خوف دائم؛ فالاعتداءات تهدف إلى إخافتنا أكثر من قتلنا. لهذا دعونا نرفض تضخيم الضرر الذي يسببونه. وسوف نتحدث عن الأخطار فقط عندما يقودنا هذا الحديث إلى طرائق محددة تجعلنا نشعر بأمان أكثر. في ما عدا ذلك فلنكف عن الحديث عنه، كما نفعل مع الكثير من الأخطار الأخرى والمآسي التي لا بد منها في الحياة. وسوف نظهر للعالم أجمع أننا شعب حر وشجاع وذلك عندما نسيطر على مخاوفنا[79].

لكن استخدام كلمة "الحرب" في وصف السياسيات المناهضة للإرهاب استخدام في غير محله ولا سيما أنها تعني ضمناً أنه سوف تأتي لحظة انتصار. أما النجاح إن استخدم بدلاً منها فسوف يعني الإقلال من تكرار الهجمات والإقلال من قوتها التدميرية، وليس القضاء المبرم على التهديد بأن هذه الهجمات قد تحدث. أما البيانات التي تصدر عن مسؤولين في الحكومة والتي ترفع مستوى الخوف عند الناس، فتعطي المواطنين الأمريكيين إحساساً غير حقيقي بانعدام الأمن، فهي بكل بساطة جراح ذاتية، إلا إذا كانت حقاً تقود إلى أفعال ملموسة[80]. أو كما قال بروس هوفمان من مؤسسة راند

(79) Fallows "Success Without Victory", *Atlantic Monthly* (January / February 2005): 82.

(80) False sense of insecurity: Leif Wenar, University of Sheffield, U.K. quoted in Mueller, "Simplicity and Spook", p. 221; Self-inflicted wound: Benjamin Friedman, quoted in Fallows. "Success Without Victory," p. 83.

(RAND) والذي يعد أكثر الاختصاصيين خبرة في الإرهاب: "الإرهاب حقيقة أخرى من حقائق الحياة الحديثة، فهو شيء يجب علينا أن نتعايش معه"[81]. ونحن نستطيع ذلك، وبخاصة أن أسوأ ما يفعله ومهما كان مروعاً لن يكون مشابهاً للتهديد النووي السوفياتي إبان الحرب الباردة، والإرهابيون لن يشكلوا تهديداً لوجود الولايات المتحدة الأمريكية فكيف بهم يهددون الحياة على كوكب الأرض؟

ربما يكون اللاعبون من غير الدول مثل تنظيم القاعدة قد ازدادوا أهمية في هذا النظام الدولي الحديث، لكن الدول لا تزال تمتلك الإمكانية الفريدة في نوعها لتسبب الأذى والضرر لأمن أمريكا؛ فعلى المدى القصير تعد إيران وكوريا الشمالية الدولتين الأكثر تسبباً في القلق والمخاوف، وإيران على درجة أقل من الثانية، والسبب في ذلك أن التقارير تقول إنها بحاجة لما بين خمس إلى عشر سنين لتطوير السلاح النووي، وبالرغم من كونها راعياً للإرهاب فهي تعلم جيداً أن إعطاء أعداء أمريكا أسلحة دمار شامل يحمل المجازفة بأحداث قد تعرض إيران ذاتها لرد فعل انتقامي كارثي. أما كوريا الشمالية من جهة أخرى، فهي تملك ترسانة نووية متنامية ولديها نزعة السلوك الطائش وتاريخها حافل بعدم الإحساس بالمسؤولية في بيعها لأي شيء يحقق ربحاً مادياً. إلى هذا يمكن القول إن التهديدات العسكرية للولايات المتحدة ليست بالضرورة قصيرة الأمد؛ ففي عالم كان أقل تعاوناً واعتماداً متبادلاً في القرن العشرين من عالمنا الحالي، انجرت الولايات المتحدة مرتين إلى حروب عالمية دولية بدأت في أوروبا، وكذلك تسببت الحرب الباردة في حدوث حروب ساخنة في كوريا وفييتنام، إضافة إلى عشرات الأعمال العسكرية التي لا ترقى إلى مستوى الحروب. لذلك يصعب تخيل أن تبقى الولايات المتحدة في القرن الواحد والعشرين منعزلة

(81) Quoted in Siobhan Gorman, "Fear Factor," *National Journal* 35 (May 10, 2003): 1463.

وبعيدة عن صراعات مماثلة، لهذا فإن ما وصفه روبرت آرت بقوله "سلام عميق بين القوى العظمى الأورو - آسيوية" يجب أن يظل مصلحة أمريكية على درجة عالية من الأهمية(82). وأفضل ضمان لهذا السلام من المنظور الأمريكي تراتبية هرمية واضحة للقوة وليس توازناً للقوة، حيث تكون الولايات المتحدة في قمة هذا الهرم. إضافة إلى ذلك، قد تتعرض مصالح أمريكية مهمة في مناطق أخرى من العالم لتهديدٍ أو عدم استقرار من لدن دولة معادية مهيمنة إقليمياً. لذلك فإن السلام والتوازن المفضل للقوة في تلك المناطق هما مصلحة أمريكية مهمة.

وأخيراً يوجد تهديد وجودي رئيسي للأمن الأمريكي (وكذلك لازدهار أمريكا) وهو ذو طبيعة لاعنفية، ومع أنه لا يزال بعيداً في المستقبل إلا أنه يقتضي عملاً مستعجلاً. إنه الاحتباس الحراري الذي يهدد استقرار المناخ الذي عليه تعتمد الحياة على هذه الأرض. لاحظ العلماء في شتى بقاع العالم تكوّن هذا التهديد منذ ما يزيد عن ثلاثة عقود من الزمن الآن، وما كان ذات مرة مجرد إمكانية صار في ما بعد احتمالاً وشبه مؤكد أخيراً؛ ففيما يزيد عن 500 مقالة تتحدث عن التغير المناخي نشرت في أشهر المجلات العلمية ما بين الأعوام 1993 و2003، لم تُبْدِ واحدة منها أية شكوك إزاء حدوث هذا الاحتباس الحراري. تقول إليزابيث كولبرت "قد يكون مستحيلاً في الدوائر العلمية المعترف بها أن تجد دليلاً واحداً على وجود اختلاف في الرأي حول أساسيات الاحتباس الحراري"؛(83). فالشواهد والأدلة تتراكم أسبوعياً من لدن أجهزة الرقابة العلمية الدولية كما تبين هذه العينة من التقارير الصحافية:

- هيئة دولية تتنبأ بحدوث "جفاف وقحط وفيضانات وعواصف عنيفة في

(82) Robert J. Art, *A Grand Strategy for America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003), p. 43.

(83) Elizabeth Kolbert, "The Climate of Man - III: What Can Be Done?" *New Yorker* 81 (May 9, 2005): 61.

أنحاء هذا الكوكب كافة خلال القرن القادم".

- التغير المناخي قد يسبب "تغيراً في تيارات المحيط وزوال أجزاء ضخمة من القبعات الثلجية لجبال الألب وتساعد في انتشار الكوليرا والملاريا".
- الجليديات في القارة القطبية الجنوبية وفي جزيرة غرينلاند تذوب بسرعة أكبر مما كان متوقعاً، و.. عالمياً النباتات تزهر قبل أوانها وفي مواعيد تسبق ما كانت عليه قبل نحو عشر سنين".
- "ارتفاع درجة حرارة البحار يترافق مع تزايد كبير عالمياً في الأعاصير الأكثر تدميراً".
- "استنتج علماء وكالة الفضاء الأمريكية ناسا (NASA) من قياسات مباشرة لدرجات الحرارة أن عام 2005 كان العام الأكثر سخونة في التاريخ، حيث جاء عام 1998 بالمرتبة الثانية بعده".
- "تشير التقديرات أن المناخ الساخن للأرض سوف يتسبب بما يزيد عن 150.000 وفاة و5 ملايين حالة مرضية كل عام بسبب انتشار الأمراض".
- "الابيضاض الواسع الانتشار امتداداً من تكساس وحتى ترينيداد .. تسبب في قتل تجمعات واسعة من المرجانيات"، وذلك بسبب ارتفاع درجة حرارة البحار درجتين فحسب[84].

يقول نوح ميتاك (Noah Metuq) صياد من قبائل أينوي (Inuit) يقطن على بعد 30 ميلاً من الدائرة القطبية في معرض ما توصل إليه من استنتاجات:

(84) Cites for these quotations from the *Washington Post* between each semicolon, in order, are: Philip P. Pan, "Scientists Issue Dire Prediction on Warming, January 23, 2001; A1, A14; Eric Pianin, "U.N. Report Forecasts Crisis Brought on by Global Warming," February 20, 2001, A6; Juliet Eilperin, "Climate Talks Bring Bush's Policy to Fore," December 5, 2004: A1, A17; Eilperin, "Severe Hurricanes Increasing, Study Finds," September 2005: A1, A20; Eilperin, "Study Confirms Past Few Decades Warmest on Record," June 23, 2006: A3; Eilperin, "Climate Shift Tied to 150,000 Fatalities," November 17, 2005: A20; Eilperin, "Debate on Climate Shifts to Issue of Irreparable Damage, January 29, 2006: A1, A16.

"إن العالم آخذ بالتفكك. هم يسمون ذلك تغيراً في المناخ لكننا نحن ندعوه تحطماً وتفريقاً" (85).

كانت مستويات ثاني أوكسيد الكربون في الجو ثابتة ومستقرة نسبياً بمعدل 280 جزءاً من المليون وذلك على مدى نحو 6000 سنة منذ بداية تأسيس المدن على هذه الأرض وحتى بداية الثورة الصناعية. وفي العصر الحاضر تشهد هذه النسبة تسارعاً وصلت فيه إلى 400 جزء من المليون، ومن المقدر أن تصل هذه النسبة إلى 500 جزء من المليون مع حلول عام 2050، أي ما يعادل ضعف مستوياته تقريباً قبل الثورة الصناعية. من سوء الطالع أن غاز ثاني أوكسيد الكربون يبقى في الجو لنحو قرن من الزمان، لذلك ليس ثمة من سبيل حالياً لإنقاص مستوياته، ولا نملك إلا أن نبطئ تزايده. إذاً نحن أمام ارتفاع في درجات حرارة العالم. والجدال حالياً يدور حول حجم تأثير هذا الاحتباس ومدى خطورته. وكما تبين عينة التقارير الصحافية المثبتة أعلاه، نحن نشهد حالياً آثار ارتفاع في درجة الحرارة بمعدل 1 ـ 2 درجة، تمثلت في عواصف أكثر عنفاً وانتشار للأمراض وموت بالجملة للنباتات والحيوانات، وانطفاء في السلالات الحيوية، وتهديد بأن تغمر مياه المحيطات البلدان المنخفضة مثل دولة كيريباتي في المحيط الهادىء وهولندا. وإذا بلغ معدل ارتفاع درجة الحرارة خمس درجات أو أقل، فإن جزيرة غرينلاند والصفائح الجليدية غرب القارة القطبية الجنوبية سوف تتحطم وتنهار، ما يؤدي إلى ارتفاع منسوب المحيطات 20 قدماً، وبالتالي ستغمر المياه الأطراف الخارجية لولاية كارولينا الشمالية، وتغرق ما مساحته ثلث المنطقة الجنوبية من فلوريدا، وتغمر مانهاتن حتى منتصف قرية غرينتش. ومن الآثار الكارثية أيضاً انهيار دوران الرياح الدافئة في المحيط الأطلسي التي تجعل الشتاء في أوروبا أكثر دفئاً مما يسمح به موقعها

(85) Doug Struck, "Inuit See Signs in Arctic Thaw," March 22, 2006, A1, A16.

الجغرافي من حيث خطوط العرض[86]. هذا وقد قدر العالم الاقتصادي المعروف وليم كلاين أن الضرر الواقع على الولايات المتحدة وحدها بسبب مستويات معتدلة من السخونة يقدر بـ 2 ـ 6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً، أما إذا اشتدت هذه السخونة إلى معدلات أكبر، فقد يصل الضرر إلى نحو 13 ـ 26 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي[87].

لكن السيناريو الأكثر تخويفاً، هو ذاك الاحتباس الحراري لغازات الدفيئة المتقلبة، حيث استناداً إلى معلومات راجعة تتعلق بتكاثر بخار الماء في الجو الذي يؤثر ويتأثر بدرجات حرارة أكثر سخونة على سطح الأرض، حيث تشير إلى أن التحولات القديمة الحاصلة في العصر الجليدي والتي ترافقت بتغييرات لم تزد عن 5 ـ 10 درجات وسطياً في حرارة العالم قد حدثت في فترة بضعة عقود من السنين ليس أكثر، مع أنه لم يكن ثمة من يصب كميات متزايدة على الدوام من الكربون في الغلاف الجوي. أمام هذا الشبح المخيف ليس في وسع المرء إلا أن يستنتج أن "استمرار البشر في تقوية الأثر الطبيعي للدفيئة يشبه إلى حد بعيد لعبة الروليت الروسية مع مناخ الأرض ومنظومة دعم الحياة البشرية"[88]. ويقول أستاذ الفيزياء الشهير في جامعة نيويورك مارتي هوفرت: "إننا سوف نحرق كل شيء حرقاً كاملاً، سوف نسخن الغلاف الجوي حتى يصل إلى درجة الحرارة التي كانت عليها في العصر الكرياتي حيث كانت التماسيح تعيش في القطب الشمالي أو الجنوبي، وعندئذ ينهار كل شيء"[89]. وأثناء الحرب الباردة، تقدم عالم الفلك المعروف كارل ساغان بنظرية الشتاء النووي ليصف كيف أن الحرب النووية الحرارية بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي لن تدمر هاتين الدولتين فحسب، بل

(86) Eilperin, "Debate on Climate Shifts to Issue of Irreparable Damage."

(87) William Cline, *The Economics of Global Warming* (Washington, DC: Institute of International Economics, 1992) pp. 131 - 133.

(88) Art, *A Grand Strategy for America*, p. 78.

(89) Quoted by Colbert, "The Climate of Man-III," p. 57.

ربما تضع نهاية للحياة على هذا الكوكب[90]. ولهذا يمكن القول إن الاحتباس الحراري العالمي هو المكافئ لذلك الشتاء النووي لما بعد الحرب الباردة، أو في الحد الأدنى من حيث كونه خطيراً وأفضل دعماً علمياً. وعلى المدى البعيد سوف يضع الأخطار القادمة من الإرهاب والتحديات العسكرية التقليدية في وضع تخجل فيه من نفسها؛ فهو ليس تهديداً لأمن وازدهار الولايات المتحدة فحسب، بل هو تهديد لاستمرار الحياة على هذا الكوكب أيضاً.

إضافة إلى المستوى المعقول للأمن، فإن للأمريكيين مصلحة حيوية في استمرار الازدهار والنمو الاقتصادي الثابت. والمصالح المحددة في هذه الفئة هما مصلحتان أساسيتان، الانخراط في اقتصاد دولي مفتوح، واستيراد النفط الكافي بأسعار معقولة. والأولى منهما تحدث عنها الأستاذ في جامعة هارفرد جوزيف ناي حيث وصفها بـ الاستراتيجية المستندة إلى البضائع العامة العالمية والتي عرّفها بأنها "شيء يستهلكه الجميع من دون أن ينقص توافره أمام الآخرين"[91]. حيث قال:

> نحن نكسب الضعف من هكذا استراتيجية: من البضائع العامة نفسها، ومن الطريقة التي بها تضفي الشرعية على قوتنا في عيون الآخرين. وهذا يعني أننا يجب أن نولي الأولوية الأولى لتلك الجوانب في النظام الدولي التي إن أعطيت العناية المناسبة، سيكون لها أعمق الأثر على النظام الدولي الأساسي وبالتالي على حياة أعداد كبرى من الأمريكيين وغيرهم[92].

(90) The Seminal Scientific Article was R.P. Turco, O.B. Toon, T.P. Ackerman, J.B. Pollack, and Carl Sagan,... "Nuclear Winter: Global Consequences of Multiple Nuclear Explosions," *Science* 222 (December 23, 1983).

(91) Joseph S. Nye, Jr. *The Paradox of American Power:Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York:Oxford University Press,2002) p.142.

(92) Nye, *The Paradox of American Power*, p. 143 - 144

إضافة إلى الاقتصاد الدولي المفتوح، يعدد ناي من تلك البضائع الأشياء العامة المشتركة (مثل البحار والجو والمناخ والفضاء والتكنولوجيا) والأنظمة الدولية القوية والقوانين والمؤسسات[93]. وبالطبع لهذه المصالح تداعيات أمنية واقتصادية على السواء. أما التهديدات الرئيسية للانخراط الأمريكي باقتصاد دولي مفتوح، فهي المشاعر الخاصة بالحمائية التي تتزايد بسبب التوترات الناجمة عن العولمة وعن اختلال التوازن الحالي الذي لا يمكن احتماله في الاقتصاد الأمريكي ونقصد بذلك العجوزات الضخمة في الميزانية والعجز في الحساب الجاري المرافق لها وتزايد الدين الخارجي الأمريكي[94].

أما مصلحة الولايات المتحدة في الطاقة، فيجري التعبير عنها بعبارات معتدلة بدلاً من عبارات مطلقة، وتحديداً عبارة كفاية العرض. وحيث إن حرق الهيدروكاربونات هو السبب الرئيسي للاحتباس الحراري العالمي، فهذه المصلحة الاقتصادية تبدو في تعارض واضح مع مصلحتنا الأمنية بمناخ مستقر. لذلك فإن كمية النفط التي تعتبر "كافية" يجب أن تأخذ في الاعتبار هذه المصلحة وكذلك الازدهار، وأن تخفض بشكل مفاجئ إن لم يكن تدريجياً. وكذلك تعتبر الأسعار المعقولة مصلحة مختلطة. وارتفاع الأسعار هو الوسيلة الأكثر فاعلية لخفض الطلب على النفط وبالتالي خفض كميات غاز ثاني أوكسيد الكربون التي تضخ في الجو. ومن جهة ثانية، يؤدي ارتفاع الأسعار إلى الإضرار بالازدهار، من خلال ضغطها التضخمي. وإذا كان هذا الارتفاع من المصدر فإنها تتيح أيضاً موارد إضافية إلى بعض مثيري المشاكل الأكثر خطورة في العالم مثل إيران. وفي هذا السياق أشار توماس فريدمان الصحافي كاتب العمود الشهير، إلى أن الولايات المتحدة لا تدفع الثمن في

(93) Nye, *The Paradox of American Power*, p. 144 - 147. إلى جانب ذلك يقدم المؤلف قوائم لتوازن القوى في مناطق مهمة (مصلحة أمنية)، والتطور الاقتصادي (مصلحة اقتصادية)، وحل النزاعات الدولية (مصلحة قومية أخرى)، وهذه جميعاً تنكر على أنها أهداف.

(94) للمزيد من الشرح والتفسير بخصوص هذه التهديدات انظر الفصل الخامس.

كلا جانبي الحرب على الإرهاب فحسب (المخصصات التي يمنحها الكونغرس لصالح قواتنا العسكرية والمساعدات الخارجية، إضافة إلى إيرادات النفط لصالح أولئك الذين يمولون الإرهاب)، بل وأيضاً قد يجد المرء علاقة تبادلية مثالية بين سعر النفط وقدرة المحافظين في إيران على تجميع القوة وإثارة الشغب في وجه الغرب[95]. إضافة إلى ذلك يقول فريدمان إن "سعر النفط والخطى نحو الحرية يسيران في اتجاهين متعاكسين في الدول النفطية الغنية بالنفط"[96]. وعليه فإن التهديدات الموجهة إلى توريدات الطاقة تنشأ من اعتماد أمريكا على النفط الذي يشكل النسبة المئوية الكبرى من احتياجاتها للطاقة، كما تنشأ أيضاً من حقيقة أن توريد النفط الخارجي يأتي من مناطق غير مستقرة أو معادية في العالم مثل أفريقيا وفنزويلا والخليج العربي.

والولايات المتحدة التي لها مصلحة قوية في الأمن والازدهار، لديها أيضاً مصلحة قوية في الحفاظ على قيمها وصونها داخل البلاد وإبرازها ونشرها خارج البلاد. والحفاظ على أسلوب الحياة الأمريكية وطريقة الحكم الأمريكية في عصر يكون فيه الإرهاب مصدر التهديد المباشر لهما إلى حد بعيد جداً، من اهتمامات أتباع مدرسة جيفرسون، وهذه مسألة تقضي بإبقاء التهديد الإرهابي في إطار علاقاته الصحيحة لكيلا يفكر الأمريكيون بالمهادنة على حرياتهم المدنية من خلال مسعى عبثي لا طائل منه ليعيشوا في أمان. وعلاوة على ذلك، فإن القيم الأمريكية المميزة قد تتهددها يوماً ما أخطار ناجمة عن ارتفاع الهجرة غير الشرعية من المكسيك وغيرها من بلدان أمريكا اللاتينية. ذلك أن افتقار هذه الهجرة إلى التنوع قد أنشأ كتلة مختلفة كلياً من

(95) Thomas L. Friedman, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century* (New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2005) pp. 283, 411, 460. يقصد فريدمان أن يقول إن توافر إيرادات نفطية يسمح بتواجد أنظمة مستبدة وقمعية..

(96) Thomas L. Friedman, "The First Law of Petropolitics," *Foreign Policy* 154 (May / June 2006) 28 - 36.

حيث الثقافة واللغة، يبدو أنها تقاوم الانصهار في المجتمع[97]. وثالثاً، هنالك إمكانية ما بأن الاستقلالية الأمريكية قد تمكن مهادنتها مع الإرهابيين الذين وضعوا (أو الذين قد يدعون أنهم وضعوا) أسلحة دمار شامل على الأرض الأمريكية، فيواجهون الرئيس بخيار بين أن يلبي مطالب الإرهابيين أو يعرض للخطر حياة ملايين المواطنين من أبناء وطنه[98]. ومثل هذا السيناريو قد يكون المكافئ الحديث والمعقول لذاك الزعم الذي أطلقته اللجنة الخاصة بالخطر الراهن أثناء حملة عام 1980، والقائل إن السوفيات كانوا على وشك تحقيق تفوق عسكري يجعلهم قادرين على الاستيلاء على واشنطن من دون أن يطلقوا رصاصة واحدة. وهو تهديد بعيد عن الاحتمال لهذه المصلحة الحيوية لكنه على أية حال تهديد يتضمن نتائج محتملة بالغة الخطورة.

وأخيراً، يمكن القول إن لدى الولايات المتحدة مصلحة مهمة جداً في إبراز القيم ونشرها في عالم يتميز بحوكمة أفضل وكوارث من صنع الإنسان تكون أقل عدداً وأقل دماراً. وقد وصفت هذه المصلحة بعبارات تتصف بالاعتدال وبعيدة عن التطرف؛ فالثقافات الأخرى تختلف اختلافاً جذرياً عن تلك الثقافات السائدة في الغرب، وعلى الرغم من أن ديمقراطية السوق قد أثبتت جدواها بأنها المفتاح لحياة جيدة في مناطق عديدة من العالم، إلا أنها غير قابلة للتصدير إلى كل مكان. لهذا قد يكون الحل الأكثر معقولية من ديمقراطية السوق بالأسلوب الأمريكي حوكمة جيدة وبسيطة تتوافق مع الأعراف والتقاليد المحلية. وقد تكون الديمقراطية الليبرالية مفتاحاً لحوكمة جيدة لكن حكم الفرد الليبرالي المطلق يفضل على الديمقراطية غير ...

(97) Samuel P. Huntington, "The Hispanic Challenge", *Foreign Policy* 141 (March / April 2004): 30 - 45.

(98) Stephen Flynn, *America the Vulnerable* (New York: HarperCollins, 2004), pp. 31 - 32.

الليبرالية(99). لكن التهديد هنا هو الفساد والقمع، وتصميم الحاكم على البقاء في السلطة بصرف النظر عن إرادة الشعب، واستغلاله للدولة في سبيل الإثراء الشخصي له ولشركائه بصرف النظر عن مستوى القمع والضرر الاقتصادي للبلاد. وخير مثال لهذا التهديد مثال روبرت موغابي (Robert Mugabe)، الدكتاتور "المنتخب" لزيمبابوي، الذي دمر المعارضة الديمقراطية والاقتصاد في بلد يعد من أغنى بلدان أفريقيا. والمثال الآخر من الصومال حيث عمل أمراء الحرب المولعون بالغزو والنهب، على إفقار الشعب، وجعلوا من المستحيل إقامة حكومة مركزية. وهنالك أمثلة عدة في كوريا الشمالية وبورما وبيلّاروسيا وأوزبكستان. إن أنظمة حكومية كهذه تتفاعل مع الطبيعة عادة لتنتج كوارث مريعة من صنع الإنسان، فتتسبب بعشرات بل مئات الألوف من الضحايا ومن قصص بؤس لا يعرفها أحد. ومع أنه من العسير التأثير في هذه التهديدات إلا أنها لا تكتفي بالإضرار بالقيم الأمريكية بل تعرض أمن الولايات المتحدة أيضاً للخطر.

الدعم المحلي والقوة والتأثير

ماذا يمكن أن نقول بخصوص قدرة الولايات المتحدة على حماية تلك المصالح والعمل على تحسينها؟ تحدثنا في الفصل الخامس بشيء من التفصيل حول المصادر الملموسة لقوة الولايات المتحدة النسبية المهيمنة وكذلك عن مواطن ضعفها الاقتصادي، ولا داعي لإعادة التكرار في هذا المقام. ولكن بما أن الاقتصاد له أهميته الكبرى في قوة أية دولة، فإن جميع

(99) Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* 76 (November / December, 1997): 22 - 43. ومرة أخرى توجد لهذا القول سابقة حصلت إبان الحرب الباردة وذلك في التحذير الذي أطلقه جان كيركباتريك القائل إن على الولايات المتحدة ألا تزعزع استقرار المجتمعات المستبدة لكيلا تستولي عليها الشيوعية التي لا يمكن القضاء عليها. Jean Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards" *Commentary* 68 (November 1979).

التهديدات التي تحدثنا عنها آنفاً والتي تشكل خطراً على مصلحة الولايات المتحدة في الازدهار هي أيضاً تهديدات ضد قوة البلاد الكامنة. ولكن ثمة أيضاً بعض التوجهات التي من شأنها أن تسبب تآكلاً للعناصر غير الملموسة للقوة الأمريكية على مدى السنوات القادمة، بما في ذلك تلك اللامساواة المتزايدة في الدخل، والاستقطاب السياسي الحزبي، والانقسام الاجتماعي الناجم عن مستويات قياسية في الهجرة المتجانسة.

ليس ثمة شك أن التنوع مصدر ضخم جداً لقوة الولايات المتحدة، ولا سيما أنه يجعلها أكثر قدرة على التفاعل مع العالم لأنه هو العالم. ولكن في ما وراء نقطة لا نعرفها قد تصبح الهجرة المتجانسة مصدراً لانقسام سياسي واجتماعي يعرض للخطر التماسك السياسي الأمريكي. وتشير الإحصاءات المتوافرة عند كتابة هذه السطور أنه يوجد ما بين 11 إلى 23 مليون مهاجر غير مسجلين ويعيشون في الولايات المتحدة، ثلاثة أرباعهم من المكسيك وغيرها من بلدان أمريكا اللاتينية، وقد عبروا البلاد من حدود غير آمنة، وهؤلاء يمثلون نحو 5 في المئة تقريباً من قوة العمل الأمريكية[100]. من جهة أخرى، فإن نحو ثلثي المهاجرين العابرين للحدود سنوياً والبالغ عددهم 400,000 ـ 500,000 مهاجر، يفتقرون إلى التعليم الثانوي، 9 في المئة فقط منهم من البيض من غير الأصول الإسبانية، أما ذوو الأصول الإسبانية فيشكلون نحو 90 في المئة من الزيادة السكانية في مناطق الفقر داخل الولايات المتحدة، ويجتمعون عادة وعلى نحو متزايد في أحياء غالبية من يقطنوها من ذوي الأصول الإسبانية القادمة من أمريكا اللاتينية؛[101] فهؤلاء المهاجرون، بدلاً من أن يسهموا في التنوع الذي يميز البلاد، تشكل أعدادهم وكذلك تجانسهم خطراً بأنهم قد يصبحون في يوم ما

(100) أخذت هذه التقديرات عن Pew Hispanic Center، كما وردت في S. Milton Kalita, "Illegal Workers, Presence Growing," *Washington Post*, (March 8, 2006) A6.

(101) تقدر أعداد المهاجرين الشرعيين إلى الولايات المتحدة بـ 750,000 إلى مليون نسمة كل عام، وهكذا يعد المهاجرون غير الشرعيين نحو ربع إجمالي القادمين Robert J. Samuelson, "Build a Fence - And Amnesty," *Washington Post* (March 8, 2006) A19.

مجتمعاً وثقافة موازيين داخل البلاد. فإذا كان مجرد حجم هؤلاء المهاجرين غير الشرعيين للأمريكيين من أصل مكسيكي وكذلك أبناؤهم وحفدتهم داخل الولايات المتحدة عصياً على الانصهار داخل المجتمع الامريكي، فإن الولايات المتحدة بأكملها سوف تحذو حذو فلوريدا والجنوب الغربي لتغدو مجتمعاً ثنائي الثقافة وثنائي اللغة(102). فالأفراد الذين لا ينصهرون في المجتمع قد تكون لهم مواقف مختلفة عن المواطنين الامريكيين الآخرين بخصوص الشؤون الخارجية، والشتات الأجنبي قد يعيد إنتاج الصراعات الدولية داخل النظام السياسي الأمريكي. وهذا ما يجعل من العسير وضع استراتيجية مترابطة منطقياً. لذلك، ينبغي على المرء أن يحرص على عدم المبالغة في تلك النتائج. وعلى الرغم من ذلك تظل السيطرة الحكومية على السكان المعروفين ضمن أرض معروفة هي التعريف الأساسي للسيادة.

وكذلك الأمر، قد يكون للاستقطاب السياسي الحزبي آثاره الضارة أيضاً على القوة غير الملموسة للولايات المتحدة، وذلك من خلال إضفاء الشرعية على المهادنة والتنازل في كونه فناً ضرورياً للحكم في السياسة الخارجية والمحلية على السواء. ولعل الإجراء الوحيد الأكثر أهمية والذي يمكن اتخاذه بصدد الإقلال من/أو وضع حد نهائي لذلك التقسيم إلى دوائر انتخابية تكون لصالح إعطاء حزب معين أغلبية انتخابية، وذلك إما من خلال فرض نوع من التجاور الهندسي، أو من خلال نقل قرار إعادة توزيع الدوائر من السلطات التشريعية للدولة إلى هيئات غير حزبية. وكما أشرنا في الفصل الثالث، تركز الدوائر الانتخابية ذات التجانس السياسي على المرشحين الذين يرشحون أنفسهم بناءً على تطرف سياسي معين، وبعد أن يتم انتخابهم يصبحون غير ملائمين للتعاون مع متطرفين مثلهم على الجانب الآخر، إما لأسباب مزاجية أو لأسباب سياسية.

إضافة إلى ذلك الانقسام الثقافي والاستقطاب السياسي، توجد أيضاً

(102) Huntington, 'The Hispanic Challenge' pp. 44 - 45.

آثار اللامساواة المتزايدة داخل المجتمع الأمريكي، وهذه أيضاً تضعف وتقوض التماسك الاجتماعي ومعه تقوض أسس قوة أمريكا. تعد الولايات المتحدة الآن أكثر تباعداً عن المساواة في الدخل والثروة من أي بلد صناعي آخر، والمشكلة أن اللامساواة الاقتصادية في أمريكا آخذة بالتزايد[103]. قبل بضع عشرات من السنين تحدث روبرت رايش (Robert Reich) مشيراً إلى أن العولمة تدفع بالنخب الاقتصادية بعيداً عن البلد، فتجعلهم أكثر عالمية من كونهم مواطنين في بلدانهم من حيث المظهر والسلوك[104]. ومع تزايد البعد بين مواقف النخب والحكومة التي يسيطرون عليها عن مواقف المواطنين العاديين الأمريكيين، يكون رد فعل هذه الأخيرة مزيداً من عدم الثقة في الحكومة، وانخفاضاً في المشاركة في الحياة السياسية للبلد، ومحاولات جادة ليضعوا القرارات السياسية في أيديهم[105]. فهذه التوجهات الثلاثة تجعل من العسير الحصول على دعم شعبي لمشاريع استراتيجية مستدامة.

إن التعبير الخارجي عن القوة الأمريكية في القرن الواحد والعشرين، مهما كان أساسه، هو تعبير صلب وناعم في آن معاً. وينبغي على هذين الاثنين أن يعملا بأسلوب يعزز أحدهما الآخر ولا يكون نقيضاً له. القوة الطاغية قد تخلق المقاومة، وتولّد توازناً ضدها ما لم تكن هي ذاتها متوازنة بنية واضحة لحماية وصون مصالح من يخضعون لها؛ ففي السنوات الأخيرة كان من شأن

(103) تشير الإحصاءات إلى أنه في غضون عقدين من السنين ما بين عام 1980 وعام 2001، قفزت مكاسب الخمس الأعلى من العائلات بمعدل 50 في المئة من 7.7 إلى 11.4 ضعفاً عن مكاسب الخمس الأدنى، وكانت الفروق في الثروة أسوأ من ذلك بكثير.
Sebastian Mallaby, "Class Matters", and "Reward of the Hereditary Elite," *Washington Post* (November 14, 2005) A21, and (June 5, 2006): A15.

(104) Robert Reich, "What Is a Nation?" *Political Science Quarterly* 106 (Summer 1991): 193 - 209.

(105) Samuel P. Huntington, "Dead Souls: The Denationalization of the American Elite," *National Interest,* 75 (Spring 2004): 5-18.

جوهر السياسات الأمريكية والطريقة الأحادية الجانب التي بها نفذت هذه السياسات، أن أضعفت الشرعية التي تستند إليها الكثير من قوة البلاد الناعمة، فكبرت بذلك الفجوة الفاصلة بين قوة الولايات المتحدة والتأثير الذي قد تحدثه. بعد حرب العراق ازدادت مشاعر العداء لأمريكا داخل البلدان الإسلامية وأوروبا على السواء[106]. فمثلاً في الفترة الواقعة بين بداية القرن الحالي وعام 2004، انخفضت نسبة من ينظرون نظرة إيجابية لأمريكا من 62 في المئة إلى 43 في المئة في فرنسا، ومن 78 في المئة إلى 45 في المئة في ألمانيا، ومن 50 في المئة إلى 38 في المئة في إسبانيا، ومن 52 في المئة إلى 15 في المئة في تركيا، ومن 75 في المئة إلى 15 في المئة في إندونيسيا، ومن 23 في المئة إلى 13 في المئة في باكستان[107]. غير أن هذه الأرقام المتدنية جداً تحسنت قليلاً في البلدان الإسلامية لتصل إلى حوالى 20 ـ 40 في المئة مع حلول عام 2005، حيث أسهمت في ذلك جهود الإغاثة في جنوب شرق آسيا إثر تسونامي في أواخر عام 2004، أما في الشرق الأوسط فكان سبب هذا التحسن دعوات إدارة بوش من أجل الديمقراطية. لكن هذه الأرقام بقيت على حالها في أوروبا.

تكمن أسباب تلك النظرة غير الإيجابية لأمريكا عند الغالبية العظمى من سكان البلاد بحسب علمنا، في كونها بنيوية من جهة (أي غضب من قوة أمريكا من جانب أولئك الذين شعروا بالإحباط جراء الظروف السياسية والاقتصادية في بلدانهم)، وثقافية من جهة أخرى (بما في ذلك كليانية الثقافة الشعبية الأمريكية في الأفلام السينمائية ووجبات الطعام السريعة والصدامات بين قيم المحافظين الأمريكيين وقيم أوروبا الحديثة والخلافات الدينية العلمانية)، وذات صلة بالسياسة من جهة ثالثة (بخصوص حرب العراق أو

(106) Andrew Kohut, *Anti-Americanism: Causes and Characteristics* (Washington, DC: Pew Research Center for the People and the Press, December 10, 2003).

(107) The Pew Global Attitudes Project, *American Character Gets Mixed Reviews: U.S. Image Up Slightly, but Still Negative* (Washington, DC: Pew Research Center for the People and the Press, June 23, 2005), Table p.1.

قضية فلسطين)[108]. وتحديداً ناجمة بصورة رئيسية عن عدم احترام الرئيس بوش، ثم معارضة حرب العراق، وثم ذلك الإدراك أن الولايات المتحدة تتصرف أحادياً من دون أن تأخذ في الحسبان آراء الدول الأخرى. و(في البلدان الإسلامية) ذلك الخوف على نطاق واسع من أن القوة العسكرية الأمريكية قد تنقلب ضدها[109]. والشعور المعادي لأمريكا لا يؤدي إلى تجنيد الإرهابيين، وبالتالي تهديد أمن الولايات المتحدة مباشرة فحسب، بل أيضاً يجعل من العسير جداً تحقيق التعاون الذي تريده الولايات المتحدة من البلدان الأخرى لتحقيق أهدافها[110].

والمبالغة في التأكيد على حالة الاستعجال والأولوية للتهديد الإرهابي قد قاد عملياً إلى ازدياد في القوة الفعلية على حساب القوة الكامنة المحتملة، على الرغم من أن القرار بوصف الصراع ضد الإرهاب بأنه حرب، قد رجح كفة التوازن بين أدوات قوة الدولة لصالح الأداة العسكرية. وهذا الاختلال في التوازن يجب تعديله، ولا سيما أن الولايات المتحدة تحتاج أولاً بغية تحصين قوتها المحتملة إلى أن تتحرك سريعاً كما تسمح بذلك الحصافة المالية بتصحيح العجز الهيكلي في الميزانية وإلغاء التخفيضات الضريبية التي تحابي الأغنياء، وذلك بغية تأمين التمويل الكافي للحكومة وخفض مناطق الضعف الاقتصادي في البلاد[111]. وكما قال المدير السابق

(108) Peter G. Peterson, *et al, Finding America's Voice; A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy (New York: Council on Foreign Relations, 2003)* pp. 23 - 25.

(109) Pew, *American Character Gets Mixed Reviews*, pp. 16, 23, 26 - 27, 31.
وفي الصفحة (16): لدى عامة الناس حول العالم يعد عدم احترام الرئيس بوش أكثر ارتباطاً بتصنيف (كذا) الآراء السالبة من ارتباطه بأي موقف أو رأي آخر"...

(110) انظر: "Why Anti-Americanism Matters," in Peter G. Peterson *et al, Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy* pp. 20 - 23; and Joseph S. Nye. Jr., "The Decline of America's Soft Power", *Foreign Affairs* 83 (May / June 2004) 16 - 17.

(111) قدرت تكلفة تخفيضات الضرائب التي أجراها بوش في عام 2005 وحده بـ 215 مليار دولار،

لمكتب الميزانية في الكونغرس روبرت رايشاور: "لا يمكن لأحد أن يدير حكومة في القرن الواحد والعشرين على أساس قاعدة إيرادات وضعت لخمسينيات القرن العشرين". وكما نوهنا في الفصل الخامس، تعتبر محاولة تجريب ذلك دعوة لكارثة مالية(112). إذاً، تحتاج الولايات المتحدة لإحداث صندوق ووكالة للتكنولوجيا الوطنية بهدف زيادة الإنفاق على البحوث والتطوير، ولأن تخفف من صرامة منح فيزا الدخول التي منعت الأجانب من دخول الجامعات الأمريكية، وهي بحاجة أيضاً لإطلاق برنامج عاجل لتحسين تعليم العلوم والهندسة في المدارس الابتدائية والثانوية الأمريكية، ولتنفيذ سياسات أخرى لرفع الإنتاجية الأمريكية التي تعد أساس النمو الاقتصادي وبالتالي الإيرادات الحكومية(113). وأيضاً من أجل الحفاظ على قدرة أمريكا للوفاء بديونها على المدى البعيد يعتبر تحقيق شيء من الاتفاق بين الأجيال حول رزمة من المنافع والضرائب، أمراً حيوياً للضمان الاجتماعي والرعاية الطبية والمعونة الطبية ولتخفيض شيء ما من ذلك العجز الضخم بين الإيرادات المستقبلية والتزامات الحكومة؛ فالقوة الأمريكية ستبقى محدودة بالرغم من تلك الإجراءات، إلا أنها سوف تساعد إلى حد ما في حفظها وزيادتها للمستقبل.

70 في المئة منها تعود إلى الفئة الأعلى في الدخل والتي تقدر بـ 20 في المئة، و22 في المئة منها تعود إلى أعلى فئة تشكل 1 في المئة فقط. وأما حصتها في الناتج المحلي الإجمالي فتعتبر الإيرادات الفدرالية في أدنى مستوى لها منذ 25 سنة. Isaac Shapiro, "Deficit Dance," *Washington Post* (January 11, 2005) A15.

(112) Quoted in Jonathan Weisman, "Republicans on Hill Resist Party Leaders' Spending Cuts," *Washington Post* (March 14, 2006): A8, A9.

(113) الجدير بالذكر أن وكالة التكنولوجيا وصندوق البحوث والتطوير في فنلندا، رفعت الإنفاق على البحوث والتطوير في البلاد إلى 3.5 في المئة (مقارنة مع 2.6 في المئة في الولايات المتحدة) وهذا مثال لما يمكن أن يفعله شعب حر يثق بحكومته Robert G. Kaiser, "Innovation Gives Finland a Firm Grasp on Its Future," *Washington Post* (July 14, 2005): A21. كان توماس فريدمان هو الذي اقترح البرنامج التعليمي العاجل في كتابه *The World Is Flat* (p. 275).

والحكومة بحاجة أيضاً لأن تعيد توجيه جزء من تلك الموارد التي لا تزال تنفقها على أدوات قوة الدولة بعيداً عن الأدوات العسكرية ونحو الأدوات اللاعنفية، فتصحح بذلك هذه العسكرة الحالية للسياسة الخارجية الأمريكية. والزيادات التي ابتدأتها إدارة بوش في المساعدات الخارجية، تعد بداية جيدة لكن التمويل المتاح لوزارة الخارجية من أجل إدارة الدبلوماسية والإشراف عليها يجب أن يضاعف ثلاث مرات في الحد الأدنى، وكذلك التمويل اللازم لدبلوماسية الرأي العام (وبخاصة تبادل الأشخاص) يجب أن يضاعف أربع مرات(114). وبدلاً من أن يكون التمويل للأداة العسكرية أكبر بـ 12 مرة من تمويل الأدوات الأخرى مجتمعة ـ كما أشرنا إلى ذلك في الفصل السادس ـ يتعين على الولايات المتحدة أن تضع هدفاً لها لعلها تكون أكبر بخمس أو ست مرات؛(115) فهذا التغيير في التمويل يجب أن يضاهيه عزم وتصميم على استخدام الدبلوماسية على وجه الخصوص بهدف إسقاط الفكرة القائلة إن موافقة أمريكا على إجراء محادثات مع لاعبين نحن نرى في أيديولوجيتهم وسلوكهم ما نعترض عليه، يضفي على هؤلاء نوعاً من الشرعية لا مبرر لها مع ما يرافق ذلك من طلب بأنهم يقدمون تنازلات جوهرية لمجرد أن يجعلوا الولايات المتحدة تأتي إلى الطاولة. وداخل القوة

(114) كان إنفاق الولايات المتحدة بعد 2003/9/11، على سبيل المثال، مبلغ 150 مليون دولار على دبلوماسية الرأي العام برمتها في الشرق الأوسط.
Nye, "The Decline of America's Soft Power," pp. 16 - 20.
والمقارنات مع القطاع الخاص تدعو للخجل؛ فالولايات المتحدة تنفق ما بين 5 ـ 10 ملايين دولار في العام لاستفتاء العامة في بلدان أجنبية، بينما كانت الشركات الأمريكية تنفق 6 مليارات دولار، والشركات المتعددة الجنسيات بقيادة أمريكية كانت الواحدة منها تنفق على الدعاية والإعلان خارج البلاد أكثر مما تنفقه ميزانية دبلوماسية الرأي العام بكاملها.
Peter G. Peterson, *et al.*, *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy*, p. 35.

(115) ميزانية بوش للسنة المالية 2007، خصصت 85 في المئة لتمويل الأمن القومي للبنتاغون، و6 في المئة للدبلوماسية والمساعدات الاقتصادية، و9 في المئة لأمن الوطن. Gordon Adams, "A Cry for Help from the Pentagon," *Baltimore Sun* (February 16, 2006).

العسكرية كان التحول نحو التركيز على القتال في حروب أقل كثافة ضد حركات التمرد والذي بدأ بنتيجة الخبرة المكتسبة في حرب العراق وأكدته المراجعة الدفاعية عام 2006، التي تجري كل أربع سنوات يجب أن يستمر وأن يترافق بتخفيضات في الأسلحة والتدريب من أجل حروب تقليدية شاملة(116). ومثل هذه التخفيضات يمكن تبريرها، ذلك أن التهديدات العسكرية التقليدية الآتية من منافسين أنداد، خلافاً للتهديدات القادمة من الإرهابيين، قد يلوح في الأفق قبل وقت كافٍ يسمح بإعادة تشكيل القوات اللازمة للقتال في حرب شاملة قديمة الطراز(117). إن التضحية بشيء من هذه القدرات وفي الوقت نفسه تعزيز الأدوات غير العسكرية، يقدم لنا مزيجاً من الأدوات يكون أكثر ملاءمة لأهداف إدارة شؤون البلاد في القرن الواحد والعشرين.

تجميع مسارات العمل

بعد أن درسنا المصالح الأمريكية والتهديدات التي تتربص بها، وكذلك ما يلزم للحفاظ على قوة البلاد وتوسيعها وتأثيرها في العالم، نجد أنفسنا مهيأين الآن لوضع رزم للأهداف والأدوات تتضمن نصيباً معقولاً من الحماية لتلك المصالح من تلك التهديدات بتكلفة وأخطار مقبولين. والاستراتيجية في هذا الصدد تقترح تسعة أهداف: أربعة منها أهداف حيوية، وثلاثة مهمة، واثنان يعدان ثانويين.

(116) بخصوص التغييرات الحاصلة في الجيش الامريكي وفرقة مشاة البحرية انظر: Thomas P.M. Bamett, The Monks of War, *Esquire* 145 (March 2006): 214 - 225.

(117) يقول روبرت آرت في القوة البحرية، على سبيل المثال، إن الولايات المتحدة بحاجة إلى مستوى قوة 3 ـ 5 وليس قوة 9 ـ 15 كما هو الحال حالياً. *A Grand Strategy for America*, p. 242.

الأمن

تتصدر قائمة الأولويات مسارات العمل الهادفة إلى حماية أمن أمريكا من الإرهاب. وحيث إن النوع الأخطر والأكثر ضرراً على الإطلاق للهجوم الإرهابي سوف يقتضي على الأرجح أسلحة نووية، فإن أحد الأهداف الحيوية يجب أن يكون إبقاء تلك الأسلحة والمواد الانشطارية اللازمة لها بعيداً عن متناول الإرهابيين (وهذا هو الهدف رقم 1). والمصدر الأكثر احتمالاً لمثل هذه المواد والخبرة فيها، هو الاتحاد السوفياتي السابق حيث توجد ترسانة نووية هائلة في وضع غير آمن بشكل كاف، وحيث الآلاف من علماء التسلح عاطلين عن العمل. في عام 1991، رعت الولايات المتحدة، ولا تزال حتى الآن، برنامج نان لوغار (Nunn-Lugar) التعاوني للإقلال من التهديد في الإتحاد السوفياتي السابق بهدف تفكيك الأسلحة النووية وتحقيق أمن الأسلحة والمواد النووية وتوظيف علماء الأسلحة النووية لكيلا يقدموا على بيع ما لديهم من خبرات في أي مكان في العالم. وجاءت إدارة الرئيس بوش الابن، التي على الرغم من كونها بطيئة في التصرف، إلا أنها أخذت بهذا البرنامج ووسعته ليصبح قابلاً للتطبيق خارج الاتحاد السوفياتي السابق، وأقنعت مجموعة الثماني بتقديم ما يوازي 1 مليار دولار من التمويل الأمريكي السنوي لهذا البرنامج على مدى عشر سنين، وأحدثت في وزارة الطاقة أيضاً برنامجاً عالمياً لخفض التهديد، بهدف الإقلال والسيطرة على المواد النووية والإشعاعية العالية الأخطار عالمياً[118]. ومع ذلك لم يجعل بوش من هدف السيطرة على/أو التحكم بالأسلحة والمواد النووية في البلدان الأخرى هدفه الذي يحتل صدارة الأولويات - في هذا الصدد أعطت الهيئة الخاصة التي تدعى هيئة 9/11 درجة D لأداء الحكومة بخصوص هذا الهدف في أواخر

(118) Richard G. Lugar, "Committed to Containing Nukes," *Washington Post* (October 23, 2004): A 23; Peter Slevin, "Plan Launched to Reclaim Nuclear Fuel," *Washington Post* (May 26, 2004): A21.

عام 2005 - وواصل عمله في عهد ولايته الثانية باتخاذ إجراءات مناقضة لهذا الهدف نذكر منها: عمله على نسف نظام تفتيش خاص بمعاهدة قطع المواد الانشطارية، أو تقديمه وقوداً نووياً للهند بالرغم من رفض هذه الأخيرة وضع برنامج إنتاجها النووي تحت رقابة الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وضماناتها ووعدها بالتوقف عن صنع مواد انشطارية[119]. إضافة إلى ذلك، كان من شأن عزوف الإدارة عن خفض الترسانة النووية للولايات المتحدة واهتمامها الواضح بتطوير أسلحة نووية جديدة لدعم خيار "ضربة عالمية شاملة" تكون جزءاً من استراتيجية استباقية، أن أضرت بالجهود الدبلوماسية لتطويق المواد والأسلحة النووية عند الآخرين.[120]

ومع ذلك، فإن هذا التهديد المباشر والأكثر خطورة على الأمن الأمريكي ممكن منعه واتقاؤه، نظرياً على الأقل. وكما أشار أستاذ العلوم السياسية في جامعة هارفرد غراهام آليسون: "من دون مادة انشطارية لا نستطيع أن نمتلك قنبلة نووية. ومن دون قنبلة نووية لا يوجد إرهاب نووي"[121]. لذلك ثمة ثلاث خطوات يجب اتخاذها فوراً وهي: تفكيك فائض الأسلحة المتخلفة عن الحقبة السوفياتية وتأمين الباقي، وفرض الرقابة الصارمة على المواد الانشطارية الموجودة حالياً، ومنع إنتاج مواد انشطارية جديدة. يرى آليسون أن هذه الأهداف جميعاً يمكن إنجازها في غضون ثلاث سنوات بتكلفة لا تزيد عن 30 مليار دولار أو نحو 7 في المئة فحسب من ميزانية الدفاع

(119) Dafna Linzer, "U.S. Shifts Stance on Nuclear Treaty," *Washington Post* (July 31, 2004) A1, A20; Jim Vandehei and Dafna Linzer, "U.S., India Reach Deal on Nuclear Cooperation," *Washington Post* (March 3, 2006): A1, A14; "National Security Report Card," *Washington Post* (December 9, 2005): A29.

(120) Walter Pincus, "Plan to Study Nuclear Warheads Stirs Concern," *Washington Post* (April 6, 2004): A2; William Arkin, "Not Just a Last Resort?" *Washington Post* (May 15, 2005) B1, B5.

(121) Graham Allison, "How to Stop Nuclear Terror," *Foreign Affairs* 83 (January / February 2004) 64.

السنوية للولايات المتحدة[122]. غير أن تحقيق ذلك يتطلب تعاوناً وثيقاً مع روسيا بهدف إقامة معيار دولي جديد للأمن يفرض رقابة شاملة على الأسلحة والمواد النووية كافة، وحملة "تنظيف" عالمية لاستخراج المواد النووية الخطرة كلها من الدول التي لا تمتلك أسلحة نووية، وإجراءات تنفيذية جادة تبدأ من الوكالة الدولية للطاقة الذرية وقد تتضمن إجراءات عسكرية يتم اختيارها بدقة إذا لزم الأمر، بغية منع إنتاج مواد انشطارية جديدة وخلق دول جديدة تمتلك أسلحة نووية[123]. إن خطوات كهذه هي الأشياء الأكثر أهمية التي يمكن للولايات المتحدة أن تفعلها للوقاية من التهديد المباشر والأكثر خطورة لأمنها الذي تواجهه حالياً والذي يجب أن يحتل مكان الصدارة في الاستراتيجية الأمريكية.

وعموماً، يتعين على الولايات المتحدة أن توجه هدف هجومها العسكري على نحو أكثر تضييقاً ضد الإرهاب، وأن تجعل التأكيد في الاستراتيجية المناهضة للإرهاب على الدفاع المتعدد الطبقات عن الوطن والإدارة المعززة للنتائج والعودة إلى الوضع الطبيعي (الهدف رقم 2). وعلى الرغم من تلك الحكمة التقليدية القائلة إنه يوجد أهداف محتملة عدة في المجتمع الغربي المعاصر ينبغي حمايتها جميعاً، فإن المجتمع الديمقراطي يستطيع أن يدافع عن نفسه بدرجة عالية من الفاعلية ويبقى كما هو حراً داخلياً ومنفتحاً على

(122) Fallows, "Success Without Victory," p. 90.

(123) تعتمد استراتيجية اليسون (Allison) على لاءات ثلاث: "لا للنووي الطليق، لا للنووي الجديد الناشئ، لا للدول الجديدة المالكة للسلاح النووي". - "How to Stop Nuclear Terror" pp. 69 - 73. ولأن الاستراتيجيات القسرية هي الوحيدة التي يحتمل أن تقوي تصميم إيران وكوريا الشمالية على الحصول على/ أو الاحتفاظ بأسلحة نووية لكي تردعا الولايات المتحدة التي تهددهما، فينبغي على الغرب أن يأخذ في اعتباره على الأقل مقاربة تحفيزية بمجملها وتعاونية في هاتين الحالتين. وفي الحد الأدنى إذا كان الهدف الرئيسي للاستراتيجية الأمريكية هو حقاً عدم الانتشار النووي، فإن جميع الأهداف المتضاربة (وبخاصة هدف تغيير النظام) يجب التخلي عنه، وفي الوقت نفسه فإن التعامل مع هاتين الدولتين الساعيتين للتسلح هو على الأرجح أقل أهمية من الإقلال من تهديد الإرهاب ومن تنظيف المواد الانشطارية في أماكن أخرى من العالم.

العالم[124]. وفي هذا السبيل يجب عليه أولاً أن يقوم بدراسة لمواطن الضعف على مستوى البلاد كلها للتعرف على الأهداف المحتملة، مثل النقل (وبخاصة القطارات ومرافئ الحاويات)، وموارد الغذاء والماء والصناعات الكيميائية وشبكة الكهرباء وغيرها من أنظمة البنية التحتية المهمة. وبعد ذلك يتعين عليها أن تضع أولويات التمويل في الدفاع استناداً إلى مواطن الضعف تلك؛[125] فالمنشآت الحالية يجب حمايتها بدفاعات متعددة الطبقات، ذلك أنه حتى في المكان الذي لا يوجد دفاع واحد كبير الفاعلية، فإن أنواعاً متعددة ومختلفة إن وضعت في طبقات فوق بعضها البعض يمكن أن توفر مستويات عالية جداً من الحماية[126]. وفي ما يتعلق بالبنية التحتية الجديدة، فإن على الحكومة أن تحض الصناعة على وضع معايير للإجراءات الأمنية الضرورية (وأن تشترط عليها إنجاز ذلك) لأن تكون أكثر فاعلية وأكثر تأثيراً على التخطيط لها منذ البداية مما لو أضيفت لاحقاً. وكذلك الأمر، ينبغي اتخاذ الترتيبات اللازمة مع شركات الشحن بحيث تقوم هذه الشركات بإجراء تفتيش دقيق للحاويات المتجهة إلى المرافئ الأمريكية، وذلك مقابل تسريع في إجراءات المعاملات عند الوصول حتى لو كان ثمة أزمة ما، فهذا أمر ضروري وأساسي. إضافة إلى ذلك يتوجب تحسين قدرات رد الفعل وتخفيف التبعات والنتائج ولا سيما أنه لا يمكن لأي دفاع أن يكون تاماً وكاملاً، فالكمال كله غير متوقع[127]. ومرة أخرى، نؤكد أن الغاية الرئيسية تتمثل في تحقيق

(124) وكما كتب ستيفن فلين يقول: "الأمن إن جرى السعي لأجله بذكاء يمكن إنجازه بطرق تكون داعمة دعماً كاملاً للمجتمع المدني وحقوق الفرد". *America The Vulnerable*, p. 60.

(125) Fallows, 'Success Without Victory,' pp. 84 - 85. قد يكون هذا تغييراً عن معادلة التوزيع الأصلية التي يكون فيها التمويل الفدرالي للفرد الواحد في الدول ذات الأخطار المتدنية يزيد عن التمويل للعديد من الدول ذات الأخطار العالية.

(126) يذكر فلين أن مكافحة الإرهاب تشبه أمن البيت حيث: "إحصائياً إذا وضعت خمسة إجراءات كل واحد منها 60 في المئة، فإنها مجتمعة ترفع إجمالي احتمالات منع حصول سرقة إلى 99 في المئة". America the Vulnerable, p. 69.

(127) Flynn, *America The Vulnerable*، هو المصدر الذي لا غنى عنه لهذه الإجراءات وبخاصة في الفصول الرابع والسادس والسابع.

مستوى معقول من الأمن يمكن تأمينه وليس أمناً كاملاً تاماً غير منقوص، فهذا مستحيل.

غير أن الدفاع المتعدد الطبقات باهظ التكلفة - فقد قدرت إحدى الدراسات هذه التكاليف على الحكومة بنحو 45 مليار دولار سنوياً، بينما تبلغ تكاليف القطاع الخاص نحو 10 مليارات دولار سنوياً - وسوف يستغرق إنجازها سنوات عدة إن لم نقل عقوداً من السنين[128]. لكن له فوائد عدة يتميز بها عن الهجوم. أولاً، ومهما كانت التكاليف المالية فإن تكاليفه بعديد الضحايا من القوات المسلحة الأمريكية أقل من دون شك من أية تكاليف حروب عراقية جديدة. وثانياً، لن يكون له آثار ترتد على فاعلها كما آلة البوميرانغ التي تعود لراميها فتدمر سمعة الولايات المتحدة الدولية أو تجعل المسلمين الشبان يكرسون حياتهم لقتل الأمريكيين. وثالثاً، قد يكون لها أثر رادع، وذلك من خلال عدم إتاحة الفرصة للإرهابيين ليتسببوا بالقتل الجماعي والتدمير الهائل اللذين يسعون إليهما من خلال هجوم يقومون به. أما رابعاً، وهو الأهم، سيكون للقسم الأعظم منه نتائج إيجابية حتى لو لم يحدث هجوم إرهابي كبير آخر. وعلى سبيل المثال، إن التحسينات التي تجرى في البنية التحتية الدفاعية، قد تحول أيضاً دون التعميم الحاصل جراء انقطاع الكهرباء لأسباب طبيعية، كذاك الذي حصل وشل الحركة في المناطق الشمالية الشرقية من البلاد وأجزاء من كندا في شهر آب/أغسطس 2003. ومن شأن هذه التحسينات أيضاً أن تجعل خدمات الصحة العامة أكثر إعداداً وتهيئة للتعامل مع الأوبئة الخطرة، أو قد تحسن قدرة قطاع ما في إدارة حوادث غير اعتيادية تحصل كل يوم (مثل قيام أحد المسافرين باختراق نظام أمني في المطار في محاولة منه لاسترجاع كمبيوتر محمول كان قد نسيه في مكان ما)، وذلك من دون إحداث انقطاع طويل في الخدمات التي يقدمها هذا القطاع.

(128) Michael O'Hanlon, *et al.*, *Protecting the American Homeland: A Preliminary Analysis* (Washington DC: Brookings Institution, 2002) p. 31.

غير أن التأكيد على الدفاع لا يعني التخلي عن الهجوم أو حتى الإجراء الاستباقي. بل لا بد من استمرار التعاون الدبلوماسي والاستخباراتي والمالي، والتعاون أيضاً في مجال تطبيق القانون بغية ملاحقة الإرهابيين والقبض عليهم وقتلهم، وسوف يبقى العمل العسكري الاستباقي خياراً قائماً في حال وجود احتمال تم كشفه لهجوم وشيك. وبالطبع لا بد من القيام بعمل مستهدف يكون عادة سرياً تقوم به قوات خاصة تستخدم أسلحة بالغة الدقة عندما يتم التعرف على أهداف إرهابية ذات قيمة كبرى. ولكن لا ينبغي أن يكون هكذا عمل استباقي محور استراتيجية مناهضة للإرهاب طويلة المدى، لا عملياً، ولا مجرد شعارات. والحرب الوقائية لا يجوز القيام بها من دون إجماع دولي في الرأي من حيث ضرورتها. وهكذا نجد أن إجراءات معقولة تهدف إلى الإقلال من أخطار هجوم إرهابي وحدته، تقتضي ما دعاه الخبير بالدفاع عن الوطن ستيفن فلين "النضج الأمني"، ويقصد بذلك تفهم المواطن الأمريكي العادي للحقائق التي أتينا على ذكرها آنفاً، الا وهي أن "الإرهاب شيء زهيد الثمن جداً ومتاح كثيراً بل أكثر مما ينبغي، وفيه إغراء شديد لا يمكن القضاء عليه لهذه الاسباب"، لكن أفضل ما قد يفعله المرء بغية الإقلال من حدوثه والإقلال من قوته التدميرية لكي يشعر الناس بأنهم في أمان معقول منه وليس كاملاً[129]. ويجب على السياسيين وقادة الرأي أن يسهموا في تحقيق هذا النضج، وذلك بالإقلاع عن الترويج للخوف، بل يجب عليهم، بدلاً من ذلك، "أن يؤكدوا بأن أي ضرر يستطيع الإرهابيون إيقاعه بالناس يمكن امتصاصه، وأنه في الوقت الذي تكون فيه الإجراءات الحكيمة للحماية والأمن معقولة، فإن الخوف العارم والقلق في غير محلهما وغير مبررين ولا فائدة منهما"[130].

(129) العبارتان الاولى والثانية عن: Flynn, *America the Vulnerable* p. 59.، والعبارة الاخيرة من Mueller, Simplicity and Spook, p. 213.

(130) Mueller, Simplicity and Spook, p. 226.

وعلى المدى البعيد، يتوجب على الولايات المتحدة أن تعمل لإضعاف شوكة حركة الإسلاميين، حيث إن ذلك جزء من عمل دبلوماسية الرأي العام لاسترجاع شرعية أمريكا الدولية (الهدف رقم 6). لكن هذا الهدف المهم، وبالرغم من كونه غير حيوي، بحاجة إلى زيادات ضخمة في التمويل، وإلى منتج أفضل يمكن بيعه؛ ففي الشرق الأوسط، يعني هذا الأمر سياسة تكون داعمة للعدل والحرية[131]. وفي موضوع فلسطين، على سبيل المثال، يجب أن تعمل الولايات المتحدة على نقد إسرائيل كما تنتقد الفلسطينيين حسب الحال. ولو أن وضع الخطوط العريضة لمثل هذه السياسة لا يدخل في نطاق دراستنا، ولن يكون يسيراً إنجاز ذلك بالنظر إلى ضعف جودة الحوكمة الفلسطينية، لكنه يقتضي أولاً وأخيراً ابتعاد الولايات المتحدة وأموالها ومعداتها عن نشاط الاستيطان الإسرائيلي غير المشروع في الضفة الغربية المحتلة وعن الهجمات العسكرية على الفلسطينيين. ومن المهم أيضاً في الشرق الأوسط تصفية الاحتلال الأمريكي للعراق وقيام دبلوماسية بخصوص مشكلة إيران تحظى بدعم معظم حكومات العالم وحكومات العالم الإسلامي. إضافة إلى ذلك، فإن من شأن اعتماد سياسة جادة بخصوص الطاقة كالتي سنعرض لها أدناه، أن تقلل الحاجة إلى دعم أنظمة الحكم القمعية التي تضمن تدفق النفط من الخليج العربي، وبالتالي تنظف ذاك النفاق المبتذل الذي يغلف إدارة فن الحكم الأمريكي.

وانطلاقاً من مثل هذه التغييرات، لا بد لجهود دبلوماسية الرأي العام الطويلة المدى أن تعزز الإصلاح التعليمي في المنطقة من خلال الاستعانة بتدريب المعلمين وتطوير المناهج وترجمة الكتب لتشجيع التفكير الناقد والفكر المستقل خلافاً لتلك الطريقة القائمة على الاستظهار من دون فهم والتي سادت في التعليم والتلقين الديني الإسلامي[132]. وينبغي لهذه الدبلوماسية

(131) Fallows, "Success Without Victory," p. 86.

(132) Helena K. Finn, "The Case for Culture Diplomacy," *Foreign Affairs* 82 (November / December 2003): 18.

أيضاً، أن تفتح حواراً واسعاً له أهميته يجعل الأمريكيين يختلطون بمسلمين من ذوي النفوذ في كلا المنطقتين من العالم، وتعيد ذلك التدفق المستمر للمسلمين الشباب إلى الجامعات في الولايات المتحدة إلى ما كان عليه قبل 9/11، بل وتزيده حجماً وتكراراً؛ فالمسلمون يجب أن يروا المجتمع الأمريكي كما هو، وليس كما يصوره لهم إعلامهم، وهذان الجانبان كلاهما بحاجة للتواصل الشخصي ليشعر الجميع بتلك العلاقات والمشاعر الإنسانية التي توحد هاتين الثقافتين ولا تفرق بينهما(133).

وعلى المستوى العالمي، تحتاج دبلوماسية الرأي العام الناجحة أيضاً إلى تغييرات في السياسة، ولا سيما أن أي جهد يهدف إلى استعادة الشرعية الأمريكية يجب أن يبنى على فن لقيادة البلاد وحكمها يكون موقفه تعددياً وتعاونياً وليس أحادياً وقسرياً. يتعين على الولايات المتحدة أن تقنع الدول الأخرى أنها تأخذ مصالحها بنظر الاعتبار إلى جانب مصالحها الذاتية كلما كان ذلك ممكناً، وأنها في الحد الأدنى تعتبر اعتراضاتها الشديدة دليلاً كافياً على أن السياسة التي يعترضون عليها بحاجة لإعادة النظر. سوف يتوجب عليها أن تحاسب كبار المسؤولين لديها حين لا ترقى أفعالها إلى القيم التي تعتز بها، وأن تتخلى عن حملة تتسم بالعنف والقوة لصالح منهجية القدوة لنشر القيم الأمريكية - كما سنعرض لذلك أدناه. وما هو أهم من ذلك كله، يجب أن تكون لدى الولايات المتحدة الجرأة الكافية لتروي حكايتها إلى العالم ولتجعل حرب الأفكار تحتل الصدارة في الأولويات. ومع أنه من المستحيل إعادة تأسيس وكالة معلومات أمريكية يو. إس. آي. إيه (USIA) جديدة مستقلة وجيدة الإدارة عموماً كانت قد أعطت مثل هذه البرامج زخماً جيداً قبل أن تلغى بسبب غباء البعض عام 1999، إلا أنه

(133) وكما قال أحد السفراء الأمريكيين في دولة خليجية قبل حرب العراق عام 2003، الاتصال المباشر وجهاً لوجه مع الأمريكيين هو وحده القادر على وضع حد لتلك العداوة التي يشعر بها العرب المسلمون نحو الولايات المتحدة.

ينبغي فعل الكثير بغية إعطاء دبلوماسية الرأي العام ذلك الظهور وتلك القوة داخل وزارة الخارجية[134]. وإن لم يعد إحياء جميع البرامج التي ألغيت بسبب التخفيضات في الميزانية في عقد التسعينيات، فإن معظمها يجب أن يعود العمل به بما في ذلك إذاعة صوت أمريكا باللغة الإنكليزية، وإعادة فتح المراكز والمكتبات أمام الجمهور العام الأجنبي، وزيادة أعداد برامج التبادل الثقافي والتعليمي بحيث تكون في حدها الأدنى معادلة لما كانت عليه إبان الحرب الباردة[135]. وكما كتب الأستاذ ستيفن وولت يقول: "إن الولايات المتحدة تخوض صراعاً عالمياً لكسب العقول والقلوب، لكنها خاسرة في هذا الصراع. وإذا استمرت المشاعر المعادية لأمريكا وواصلت نموها، فسوف تواجه واشنطن مقاومة أشد عنفاً وستجد من العسير عليها أن تحظى بالتأييد والدعم"[136].

وفي ما يتعلق بالتهديدات العسكرية والتقليدية للأمن، فيمكننا القول إن بمقدورها على الأقل الآن، أن تشعر بالراحة؛ فمثل هذه التهديدات تحتاج لدول تكون بمثابة منصات انطلاق. ودول، بما في ذلك الدول المارقة، يمكن ردعها لأن عنوانها وموقعها معروفان. وحتى لو تمكنت كوريا الشمالية من تطوير صواريخ قادرة على الوصول إلى الولايات المتحدة ولها رؤوس نووية، فإنه لا يوجد سبب يدعونا للاعتقاد أن النظام الحاكم في بيونغ يانغ يرغب بالانتحار.

(134) قد يتضمن هذا التغيير ليس إحداث آلية تنسيق جيدة وتحريك الصناديق على المخطط التنظيمي فحسب، بل يتضمن أيضاً تغييرات في التدريب والتعيين وترقية العاملين. انظر التوصيات التي وضعها Peter G. Peterson, *et al*, في كتابهم.
Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy, and Stephen Johnson and Helle Dale, *How to Reinvigorate U.S. Public Diplomacy*, Report # 1645 (Washington, DC: Heritage Foundation, April 23, 2003.

(135) انظر: Recommendations of Finn, "The Case for Cultural Diplomacy", pp. 15 - 20, and Stanford J. Ungar "Pitch Imperfect," *Foreign Affairs* 84 (May/June 2005): 7 - 13.

(136) Stephen M. Walt, "Taming American Power" *Foreign Affairs* 84 (September / October 2005): 117.

ومع أن البحوث والتطوير يجب أن يستمرا من دون توقف، فإن انتشار منظومة دفاع صاروخي وطنية يظل لأجل ذلك استخداماً في أولوية متدنية للموارد الضخمة التي يمكن أن تخصص للدفاع عن الوطن بطريقة أفضل، وللدبلوماسية العامة أدوات غير عنفية. وأما بخصوص المنافسين الأنداد المستقبليين، فلا بد من القول إن على الولايات المتحدة أن تتحرر من الوهم حول قدرتها على منع ظهورهم. فالصين التي تعد الحالة الأبرز في هذا الصدد تواصل نموها الاقتصادي غير العادي، لكن نظامها السياسي يبقى نظاماً سلطوياً مستبداً وهي تعمل من دون كلل على تقوية قواتها العسكرية. وبدلاً من قيامها ببناء النوع الخطأ أو الكميات الخطأ من القوة العسكرية من خلال جهودها العقيمة الهادفة إلى ثني هؤلاء عن برامجهم العسكرية، فالأفضل للولايات المتحدة أن تقوي وتعزز القانون الدولي والمؤسسات الدولية وإقناع المنافسين الأنداد المحتملين بالانضمام إلى هذه الأنظمة وإلزامها بالارتباط بنظام عالمي يتزايد قوة، إضافة إلى تعزيز مصالحها بالحفاظ عليه. إن استراتيجية تعاونية توضع على هذا النحو لتكوين النوايا المزعومة عند الخصوم بدلاً من جهد قسري يحسب بهدف تعويق نمو قدراتها، هي المرشحة للنجاح على مدى عقود من الزمن وستسهم في جعل الولايات المتحدة تعمل على إعادة تكوين برامجها العسكرية بهدف التعاطي مع التهديدات المباشرة والتهديدات الأكثر احتمالاً.

وفي هذه الأثناء يتعين على الولايات المتحدة أن تواصل اعتمادها على الاستراتيجية التي أتقن توصيفها روبرت آرت على أنها اشتباك انتقائي يهدف إلى منع حصول صراع بين الدول قد يعرض للخطر أمن وازدهار أمريكا (الهدف رقم 5)[137]. يركز الاشتباك الانتقائي الموارد على ثلاث مناطق في

(137) Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, Chapter 4, "Selective Engagement."
ومع أن كتابه الممتاز هذا يضع صيغة لاستراتيجية خاصة بالأمن القومي موجهة بشكل رئيسي نحو تكوين مسوغ للإنفاق العسكري الأمريكي والانتشار، إلا أن تعريف المؤلف

العالم تعد الأكثر أهمية للولايات المتحدة لأسباب تعود إلى التجارة والاستثمار والتوريدات النفطية ومكان القوة العظمى واحتمال الاستحواذ على أسلحة الدمار الشامل، وهي: أوروبا وشرق آسيا والخليج العربي. وتقتضي أيضاً استمرار الالتزامات الأمنية الحالية والتحالفات المؤسسية والقوات الكافية للانتشار الآجل لردع الصراعات وطمأنة الدول الصديقة. وتفادي الحاجة إلى قوى إقليمية توازن المنافسين المحليين بطريق سباق التسلح أو غير ذلك من السلوك الذي يزعزع الاستقرار. غير أن قدرتها على أن تكون مصداً لعدم استقرار إقليمي، تستند إلى مجموعة من القوى الكافية للتعاطي مع أي موقف حتى لو كان حتى ذاك الحين بعيداً أو مدعوماً بنوايا قد تكون لطيفة جداً بحيث لا تبدو مهددة، فتجعل الولايات المتحدة القوة الموازنة الأقل رفضاً في هذه المناطق الثلاث. لكن نجاح الاستراتيجية يعتمد على اجتناب الولايات المتحدة للحرب إلا عندما تقتضي ذلك مصالحها الأكثر حيوية، وفي الوقت نفسه تبدي من خلال قيادتها لدبلوماسية أنيقة ومتعددة على نحو اعتيادي أن مصالحها الخاصة تشبة إلى حد بعيد مصالح معظم القوى الإقليمية.

وأخيراً إن اهتمام أمريكا بالأمن، يقتضي أيضاً عملاً جاداً وعاجلاً لوضع حد للاحتباس الحراري العالمي الذي قد يقود هذا الكوكب إلى تغير مناخي كارثي (الهدف رقم 3). وأما القول إن هذا الهدف الحيوي ليس سهلاً فهذا يعني تصويراً للمشكلة على أنها أضعف وأقل من حقيقتها. تشير الإحصاءات إلى أن عام 2004، وحده شهد انطلاق نحو 7 مليارات طن متري

للمصالح الامريكية واعترافه بأن نجاح استراتيجيته يعتمد على عوامل دبلوماسية وغيرها من العوامل البعيدة عن العنف، تجعله أكثر قرباً من استراتيجية الشؤون الخارجية التي نتحدث عنها في هذا المقام. والواقع أن "سياساته الخاصة بالشؤون السياسية"، والتي تتحاشى الطموح الزائد والأحادية، وتركز أكثر على إغلاق مادة أسلحة الدمار الشامل في الاتحاد السوفياتي السابق، وتقلل من الاعتماد على الوقود الانشطاري وتشجع القدرات الدفاعية الأوروبية، وتتعاطى مع اللامساواة داخل الوطن وتعالج الأسباب السياسية للإرهاب ص. 234 - 238، تتحدث عن العديد من مسارات العمل التي نتحدث عنها في هذه الدراسة.

من الكربون في أجواء العالم، كان 20 في المئة منها بسبب الولايات المتحدة. وكما نوهنا آنفاً فقد سببت هذه الانبعاثات ارتفاعاً لا بأس به بدرجة الحرارة ومن المتوقع أن تتضاعف هذه الكمية التي تنطلق سنوياً، وربما تكون في حال أسوأ من ذلك عند منتصف القرن. تقول الهيئة الحكومية الخاصة بالتغير المناخي والتي ترعاها الأمم المتحدة، إن المطلوب خفض انبعاثات الكربون بما لا يقل عن الثلثين مع حلول عام 2100، وذلك لتحقيق استقرار في مستوى الكربون بالجو عند حدود 550 جزءاً لكل مليون جزء، وهذا المستوى يعتبر ضعف مستواه ما قبل الثورة الصناعية(138). ويقول بعض العلماء الثقاة إن تكاليف التكيف مع المناخ الأكثر دفئاً أقل من تكاليف الإقلال من التغير في المناخ، لكن ذلك قد يكون صحيحاً عند المستويات الأدنى للاحتباس الحراري ويتجاهل التهديد الوجودي للتغير الكارثي الذي يتغذى تلقائياً والذي يكون التكيف معه أمراً مستحيلاً(139).

لكن كبار العلماء غير واثقين بأن هذه المشكلة قابلة للحل، غير أن مجال معدلات ونتائج الاحتباس الحراري المقبولة واسع ويقبل المحاولات الشاملة التي قد تنجح حتى في هذا الوقت المتأخر. وعلى الولايات المتحدة داخل البلاد أن تتخلى عن النهج الذي اعتمده بوش والقاضي بالتقييد الطوعي الهادف إلى مجرد تحسين "كثافة" غازات الدفيئة ـ وهو إجراء في الفاعلية لا يفعل شيئاً للحد من انبعاثات غاز ثاني أوكسيد الكربون ـ وإلى اعتماد سياسة استراتيجية للطاقة مثل تلك التي سنتحدث عنها أدناه. وحيث إن 80 في المئة من انبعاثات الكربون مصدرها خارج الولايات المتحدة، وأن تلك الانبعاثات تتنامى سريعاً في العالم النامي وبسرعة تفوق سرعة تناميها في العالم المتقدم، فيجب عليها والحالة هذه أن تكف عن تعويق عمل دولي له

(138) Timothy E. Wirth, C. Boyden Gray, and John D. Podesta, "The Future of Energy Policy," *Foreign Affairs* 82 (July / August 2003): 137.

(139) Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 75 - 79.

فوائده ابتداءً من مجموعة الثماني وحتى مؤتمر مونتريال لعام 2005، والعمل بهدف تحسين بروتوكول كيوتو والمصادقة عليه، والاضطلاع بدور قيادي لجهد دولي يقصد التصدي لمشكلة بالغة الأهمية[140].

> تقتضي هذه الخطوات قيادة لا نظير لها تنهض بها القوى العظمى .. في العالم، بما في ذلك مستوى من التعاون الدولي لم يسبق له مثيل في التاريخ الحديث.. فالاحتباس الحراري العالمي يشكل تهديداً من المقدر له أن يكون شديداً وربما كارثياً. والولايات المتحدة هي التي يجب أن تمسك بزمام القيادة في هذا الشأن[141].

الازدهار

إضافة إلى هذه الأهداف الأمنية، ينبغي على الولايات المتحدة أن ترعى مصالحها الحيوية في الازدهار والنمو الاقتصادي المتواصل. وأول هدف في هذا المجال يجب أن يكون استعادة الرصانة المالية، وتحديداً التخلص من هذه العجوزات الضخمة في ميزانية الحكومة الفدرالية (الهدف رقم 4). يقتضي هذا الهدف الحيوي اعتماد سياسة ضريبية عادلة تعيد قاعدة الإيرادات الحكومية إلى ما كانت عليه، وفي الوقت نفسه تعمل على تضييق اللامساواة في الدخل، الذي يشكل الغاية التاريخية للضرائب التصاعدية على الدخل. إن التخلص من عجز الميزانية والبدء بتقليص الدين العام البالغ 8 تريليونات دولار، من المتوقع له أن يستعيد المنافع الاقتصادية كافة التي كانت له عندما

(140) للاطلاع على مزيد من الآثار الضارة لسياسات بوش على الصعيد الدولي انظر: Juliet Eilperin, "U.S. Pressure Weakens G-8 Climate Plan," *Washington Post* (June 17, 2005): A8; Eilperin, "U.S. Won't Join in Binding Climate Talks," *Washington Post* (December 11, 2005) A1, A27.

(141) Art, *A Grand Strategy for America*, pp. 78 - 79.

فعل كلينتون ذلك ليكون عماد الازدهار الاقتصادي لعقد التسعينيات. ومن شأنه أيضاً أن يصلح الميزان التجاري للبلاد كما هو شأن استراتيجية الطاقة التي سنعرض لها في ما يلي (ولا سيما أن أموال النفط تشكل ثلث عجز الحساب الجاري الأمريكي)(142). وأي خفض في العجز التجاري سوف يقلل من نقاط الضعف التي يواجهها الاقتصاد الأمريكي جراء ذلك الحجم الكبير والمتنامي للديون الخارجية الأمريكية. أما العمل الرئيسي الآخر المطلوب في هذا الصدد بهدف خفض العجز التجاري، فهو مواصلة العمل على خفض الحواجز أمام التجارة، التي بدأت مؤخراً من خلال مفاوضات عالمية برعاية منظمة التجارة العالمية والمعروفة بـ"جولة الدوحة". إلا أن النجاح في هذه المفاوضات يجب أن يترافق مع معايير خاصة لأجل العمل والطاقة والسياسة البيئية خارج البلاد، إلى جانب مصدات واقية داخل البلاد تتمثل في معونة تسوية تجارية تمنع في حدها الأدنى أي محاولة لاستبدال العمال ذوي الأجور الزهيدة الناتجة من تزايد اللامساواة في الدخل داخل الولايات المتحدة. كما أن سياسة حكيمة للهجرة كالتي سنتناولها بالبحث قد تساعد في تضييق السوق أمام العمالة غير الماهرة.

والولايات المتحدة أيضاً بحاجة إلى سياسة جادة للطاقة لا تقل في أهميتها عما أشرنا إليه في الفقرة السابقة، ليس من أجل حماية وصون ازدهارها الاقتصادي فحسب، بل أيضاً بغية التعاطي مع الاحتباس الحراري العالمي الذي بدأ يهدد أمن البلاد (الهدف رقم 3). وقد قال الرئيس بوش إن الولايات المتحدة قد باتت مدمنة على النفط، وكذلك العالم كله(143). وقطاع

(142) وذلك استناداً إلى عجز السنة المالية 2005 البالغ نحو 800 مليار دولار، بمستوردات نفطية تعادل 12 مليار برميل باليوم بسعر 60 دولاراً للبرميل الواحد، أو مبلغ 262 مليار دولار في العام تشكل أموالاً نفطية تتدفق إلى الخارج. انظر: Michael Kinsley, "'Oil Tax' Greases Wheels of Rich," *Washington Post* (June 20, 2005): A15.

(143) George W. Bush, "America Is Addicted to Oil" State of the Union Address, *Washington Post* (February 1, 2006): A14 - 15.

النقل الأمريكي هو الأكثر إدماناً حيث يبلغ اعتماده على النفط نحو 95 في المئة. في عام 2005، كانت نسبة ما استهلكته الولايات المتحدة من النفط المستورد من الأسواق الخارجية نحو 59 في المئة. ومن المقدر أن ترتفع هذه النسبة إلى 68 في المئة في العام 2025[144]. وهذه النسبة في اعتماد الولايات المتحدة، تجعل الاقتصاد الأمريكي عرضة لأخطار انقطاعات في التوريد أو أخطار ارتفاع الأسعار، وهذا ما يشكل التهديد الرئيسي على المدى القصير للازدهار الأمريكي. والجدير بالذكر أن كل ركود اقتصادي حصل في العقود الأربعة الماضية قد سبقه ارتفاع كبير في أسعار النفط. تقول دراسة أجراها مختبر أوك ريدج الوطني (Oak Ridge National Laboratory) إن هذه التقلبات في السوق النفطية مجتمعة قد كلفت الاقتصاد الأمريكي مبلغاً يثير الذهول بلغ 7 تريليونات دولار على مدى السنوات الثلاثين الأخيرة[145]. لهذا، طالما أن النفط يحافظ على موقعه في الطلب الأمريكي على الطاقة، فليس ثمة من سبيل لوضع حد للاعتماد على المصادر الخارجية للعرض، ذلك أنه حتى لو تضاعف الإنتاج المحلي بغية تلبية الطلب داخل البلاد، فإن ذلك سوف يؤدي إلى نضوب احتياطي البلاد في غضون أربع إلى خمس سنوات[146]. وهنالك مخاوف مماثلة، وإن كانت للمدى الأطول، بخصوص نضوب كلي للنفط تراود أذهان معظم المراقبين في سوق العرض العالمي للنفط. وقد أشار وزير الطاقة السابق جيم شليزنغر، بعد أن رأى أن استهلاك العالم قد بلغ ثلث ما حجمه 3 تريليونات برميل كان يعتقد أصلاً أنها موجودة داخل القشرة الأرضية، وأنه يستهلك حالياً ثلاثين مليار برميل في العام (وسوف يرتفع إلى أربعين ملياراً مع حلول عام 2025) أن العالم سوف

(144) Justin Blum, "No Way Found to Cut Need for Foreign Oil," *Washington Post* (December 22, 2005): A10; Philip J. Deutch, "Energy Independence," *Foreign Policy* 151 (November/ December 2005): 20.

(145) Study cited in Wirth, Gray, and Podesta, "The Future of Energy Policy," p. 134.

(146) Deutch, "Energy Independence," p. 20.

يصل إلى هضبة الإنتاج النفطي خلال العقدين القادمين من السنين أو نحو ذلك. مؤكداً أنه "حتى المستويات الحالية ليست مستدامة"؛ ففي وقت معين خلال العقود المقبلة من السنين لن يكون العالم قادراً على تلبية الطلب المتزايد على الطاقة بزيادة إنتاج النفط التقليدي(147).

ولا ينبغي لها أن ترغب في ذلك، نظراً إلى الوقائع التي تتحدث عن الاحتباس الحراري العالمي، وذلك القلق المتزايد ليس لأن العالم سوف يعجز عن تلبية الطلب على الطاقة من خلال إنتاج النفط فحسب، بل لأنه سوف ينجح في ذلك، وبخاصة أن الوقود المستخرج من باطن الأرض يشكل ما نسبته 60 في المئة من الانبعاثات الغازية المسببة للاحتباس الحراري عالمياً، وما نسبته 85 في المئة منها تنبعث إلى الجو من الولايات المتحدة(148). وكما أشرنا آنفاً سوف تحتاج الولايات المتحدة على المدى القصير إلى توريد مستقر من المستوردات النفطية بأسعار معقولة، فكل مدمن بحاجة لما أدمن عليه. والإبقاء على هذا التوريد آمناً يقتضي، وسيظل يقتضي، ذلك الاستثمار العسكري الهائل والمتمثل بـ "القيادة المركزية "سينتكوم (CENTCOM)"، وحربين كبيرتين خاضتهما البلاد في الخليج العربي. ولا ينبغي للبلاد أن تنام على الحرير؛ فالبنية التحتية للنفط، وجميع الطاقة الناشئة عن الهيدروكربونات، تدخل في صميم البضائع الرأسمالية التي لها عمر مفيد يمتد إلى سنين طويلة وأحياناً إلى عقود من الزمن. والواقع أن مجرد صعوبة التحول إلى مصادر أخرى للطاقة هي التي تخلق هذا الضعف. ولكن يتعين على الولايات المتحدة أن تقلع عن هذه العادة النفطية على المدى البعيد وتجعل استهلاكها للوقود الناتج عن الهيدروكربونات تحت السيطرة. لقد مضى وقت طويل - نحو ثلاثة عقود على الأرجح - ونحن ننتظر السلطة التنفيذية والكونغرس

(147) James Schlesinger, "Thinking Seriously: About Energy and Oil's Future," *National Interest* 82 (Winter 2005/06): 21.

(148) Wirth, Gray and Podesta, "The Future of Energy Policy," p. 13.

ليضعا جانباً سجالاتهما ومشاحناتهما بخصوص مشروع أنوار (ANWAR) للحفر، أو بخصوص المعايير التي اتفق على تسميتها بـ معايير (CAFE)، والبدء بوضع سياسة نفطية استراتيجية تتضمن هدفين اثنين أساساً: هما خفض الاعتماد على النفط المستورد، وخفض انبعاثات غاز ثاني أوكسيد الكربون في الجو.

ولكن كيف يمكن ذلك؟ من الناحية النظرية توجد ثلاثة سبل لذلك، هي: تخفيض الطلب على الطاقة المنتجة للكربون (مثلاً جعل السيارات أكثر فاعلية في المصروف أو تخفيض قيادة السيارات بمعدل النصف)؛ العمل على إيجاد طاقة لا تنتج غاز ثاني أوكسيد الكربون (مثل الطاقة الشمسية أو طاقة الرياح وحرارة الأرض والوقود الحيوي أو الطاقة النووية)؛ أو الحؤول من دون وصول الكربون الناتج عن إشعال الهيدروكربونات إلى الجو (من خلال تحويله وتخزينه في تشكيلات جيولوجية عميقة)[149]. وتبقى إجراءات حفظ الطاقة الهادفة إلى خفض الطلب، هي الإجراءات القابلة للتنفيذ الفوري والمهم. وقد أظهرت اليابان للعالم كله كيف يمكن تحقيق ذلك، حين خفضت استهلاك الفرد الواحد إلى ما يقرب من نصف استهلاك الفرد في الولايات المتحدة، فباتت مستورداتها أقل من السابق بنحو 16 في المئة عما كانت عليه عام 1973، لتزود بالوقود اقتصاداً صار ضعف ما كان عليه[150]. وأبسط طريقة مؤكدة لتشجيع حفظ الطاقة فرض ضريبة منزلقة تحافظ على حد أدنى لسعر غالون البنزين وترتفع تدريجياً من 3 دولارت إلى 6 ـ 10 دولارات ربما (اعتماداً على السعر العالمي للنفط). وتكون لها آثار ضريبية رجعية يتم التعويض عنها بسلف للمواطنين ذوي الدخل المحدود. ومن شأن هذا الإجراء تخفيف الصدمة الاقتصادية لتقلبات أسعار النفط ولا سيما أن لها أيضاً فوائد إضافية

(149) Kolbert, "The Climate of Man - II," p. 55.

(150) Anthony Failoa, "Japanese Putting All Their Energy Into Saving Fuel," *Washington Post* (February 16, 2006): A1, A18.

تتمثل في جعل أموال المشترين تتدفق إلى خزانة الولايات المتحدة حيث تسهم في تخفيض العجز بدلاً من الذهاب إلى تمويل الفساد العالمي والقمع والإرهاب والحركات الإسلامية المناهضة لأمريكا[151].

لكن هذه الإجراءات الهادفة إلى خفض الطلب ما هي إلا البداية، فقد دعا الصحافي المرموق كاتب العمود في صحيفة نيويورك تايمز توماس فريدمان (Thomas Friedman) إلى تطبيق "برنامج عاجل من أجل الطاقة البديلة وحفظ الطاقة يكون من شأنه وبضربة واحدة أن يجفف الإيرادات للإرهاب، ويجبر إيران وروسيا وفنزويلا وبعض دول الخليج على سلوك طريق الإصلاح - الذي لن يستطيعوا القيام به حين يكون سعر البرميل 50 دولاراً - ويزيد من قوة الدولار الأمريكي، ويحسن سمعة ومنزلة الولايات المتحدة على الصعيد الدولي[152]. ومن جهة أخرى اقترح الباحثون تيموثي ويرث وبويدون غراي وجون بوديستا، برنامجاً يشارك فيه الحزبان لإنجاز ثلاثة أهداف على مدى 25 عاماً، تتمثل في خفض استهلاك النفط في الولايات المتحدة بمعدل الثلث، والإقلال من انبعاثات الكربون بمعدل الثلث، وتطوير ونشر تكنولوجيات الطاقة النظيفة في العالم[153]. ويقولون إن هذه الأهداف يمكن تحقيقها عبر حوافز حكومية تشجع بل وتحفز القطاع الخاص على ابتكار تكنولوجيا مطلوبة وآليات في السوق تجعل الانتقال فاعلاً قدر المستطاع، وكذلك وضع أنظمة وتعليمات تتيح الجمع بين الوقت اللازم للابتكار والتخطيط الطويل المدى للتأكيد.

(151) اقترح مثل هذه الضريبة، العالم الاقتصادي روبرت ساموليلسون 'Cheap Gas is a Bad Habit', *Washington Post* (September 14, 2005): A51, and neo-conservative Charles Krauthammer, "Pump Some Seriousness Into Energy Policy," *Washington Post* (November 11, 2005): A25.

(152) Thomas L. Friedman, *The World Is Flat*, p. 283.

(153) Wirth, Gray, and Podesta, "The Future of Energy Policy," p. 140.

> ثلاثة عناصر ضرورية للبداية. أولاً، يجب أن يكون ثمة تقييد متواضع وأولي على انبعاثات الكربون يضاف إليه برنامج صارم جداً لمقايضة الانبعاثات .. وثانياً، يجب أن تؤسس الحكومة لفترة انتقالية مدتها 10 ـ 15 سنة تقدم خلالها حوافز لتطوير واستخدام تكنولوجيات ذات كربون ضئيل أو تتسم بعدم وجود كربون، وأخيراً لا بد من التأكيد بيقين مطلق بأنه مع انتهاء الفترة الانتقالية سوف تتجه الحدود الخاصة بالكربون نحو الأسفل سريعاً وبصورة حادة. ..(154).

يقترح المؤلفون وورث وغراي وبوديستا، شراكات تضم الحكومة والعمال والصناعة وأنصار البيئة، تعمل على نشر تكنولوجيا السيارات الهجينة ضمن الأسطول والترويج التجاري لإنتاج الإيثانول من الفضلات الزراعية، وتطوير معامل طاقة الفحم تلتقط وتخزن ثاني أوكسيد الكربون الذي تنتجه، والتوصيل السلكي للشبكة العامة للكهرباء بأجهزة كمبيوتر تزود التيار بفاعلية ووثوقية لاقتصاد رقمي (وأيضاً بدفاع ضد الإرهاب)، وإصدار سندات تطوير عالمي بغية تمويل انتشار تكنولوجيا الطاقة النظيفة في العالم الثالث. ومع أن جدوى هذه التكنولوجيات لم تثبت بعد، فإنه من المقبول في الحد الأدنى أن التطابق بين إنضاج تكنولوجيا الطاقة النظيفة بما في ذلك التكنولوجيا الحيوية مع تلك الحاجة العالمية لبضاعة رأس مالية ذات طاقة وتكون محايدة، فالطاقة الكربونية تشكل فرصة اقتصادية غير عادية من شأنها أن تولّد الملايين من فرص العمل ومليارات الدولارات على شكل أرباح تجنيها البلدان التي تركز عليها خلال القرن القادم.

(154) Wirth, Gray, and Podesta, "The Future of Energy Policy," pp. 142 - 143.

حفظ القيم وصونها ونشرها

تحدثنا آنفاً عن أسلوب الحياة الأمريكية وقلنا إن هذا الأسلوب مهدد بخطر شديد متمثل بالاستقطاب السياسي والضعف الاقتصادي واحتمالات تقليص الحريات المدنية كثيراً من خلال عملية رد فعل غير ناضجة على هجوم إرهابي آخر، أكثر من أن يكون خطراً ناجماً عن إجراء قسري من الخارج. ولكن، ثمة هدف واحد مهم في الشؤون الخارجية يخدم مصالح حفظ وصون القيم الأمريكية، ألا وهو السيطرة على الهجرة وضبطها (الهدف رقم 7). هذا وقد وصف الحديث عن ضبط الهجرة ومراقبتها بأنه ضد المهاجرين وأنه عمل فيه تمييز عنصري، لكنه إجراء يخدم مصالح أمريكية عدة، وفي الوقت نفسه يسهم في الحفاظ على موارد القوة غير الملموسة. ومن الجدير بالذكر أن من شأن الجمع بين الرقابة المادية على الحدود، والعقوبات التي تفرض فعلاً على توظيف الشركات الأمريكية لعمال مهاجرين غير مسجلين، وسياسة منظمة لمنح فيزا الدخول للعمال الضيوف، أن يسهم في تفادي تشكل طبقة دنيا اقتصادية ولغوية وثقافية دائمة. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الهجرة قد تشكل إضافة مهمة للتنوع الذي تتميز به البلاد من خلال السماح بدخول تنوع واسع من الثقافات عبر هجرة شرعية. وثانياً، إن الرقابة المادية على الحدود مهمة أيضاً في الجانب الأمني - وعلى درجة من الأهمية تعادل أهمية الرقابة والتفتيش على السفن الناقلة للحاويات القادمة إلى مرافئنا - وذلك للتأكد من عدم توافر الطرق السهلة أمام تنقل الإرهابيين لاستيراد أسلحة الدمار الشامل. وثالثاً، إن الرقابة على الحدود تسهم أيضاً في تخفيض استيراد المخدرات وغيرها من العقاقير الخطرة، وهذا أيضاً يعد تهديداً لمصلحة الحفاظ على القيم وصونها. وأخيراً، إن من شأن الرقابة والتشديد على الهجرة غير الشرعية، أن يسهما في رفع أجور الأمريكيين الفقراء والمهاجرين الشرعيين، ويخففا من جهة من مشكلة اللامساواة في الدخل عبر

تفجير تلك الأسطورة القائلة إن ثمة بعض أنواع العمل التي لا يرغب الأمريكيون بعملها بصرف النظر عن الراتب المعطى لها[155]. ولكن لا توجد من هذه المنافع منفعة واحدة تعد على جانب كبير من الأهمية بحد ذاتها، ولكن إن أخذت معاً فهي تشكل حالة ملزمة لمسار هذا العمل[156].

وغني عن القول إن الأمن والازدهار وصون القيم داخل الوطن، هي في جوهرها أكثر أهمية عند الأمريكيين من جعل العالم على صورتنا، أو من العمل لتخليص غير الأمريكيين من آلامهم ومعاناتهم. وعليه فإن حفظ القيم وصونها يجب ألا يرتقي إلى مستوى الاهتمام المحوري للسياسة الخارجية الأمريكية، وأهدافها هي بلا شك أهداف ثانوية أمام الأهداف التي تخدم مصالح أخرى. وعندما يتخذ نشر القيم وإبرازها على الصعيد العالمي الشكل المثالي لنشر الديمقراطية عالمياً، يصبح الأمر مسألة فيها نظر وذلك لأسباب عدة. أولاً، هنالك سؤال حول ما إذا كان عالم يغذي السير سريعاً إلى ديمقراطية السوق سوف يخدم فعلاً المصالح الأمريكية في الأمن والازدهار كما يقال في كثير من الأحيان. ولكن من منظور نظري بحت قد يبدو الجواب إيجابياً من دون لبس أو غموض؛ فالديمقراطيات كما أشرنا آنفاً قلما تقاتل ديمقراطيات أخرى، ولذلك فهي تفضي إلى السلام، وأعمال الحكومة لديها تكون أكثر شفافية وأكثر وثوقية، فتجعلها أكثر خبرة ومهارة في الدبلوماسية وفي بناء واستخدام القانون الدولي والمنظمات الدولية، وتتبادل التجارة والاستثمار مع بعضها بعضاً، ولذلك ينبغي أن تكون أكثر ازدهاراً. من أجل

(155) Robert J. Samuelson, "We Don't Need Guest Workers", *Washington Post* (March 22, 2006), A21. يشير المؤلف إلى تجمعات العاطلين عن العمل في تلك الجماعات الاجتماعية التي ينافسها المهاجرون غير الشرعيين وبأن هؤلاء يدفعون بالأجور نحو الانخفاض بنسبة تصل إلى 10 في المئة.

(156) أشرنا في الفصل الثامن إلى تلك الحقيقة القائلة إن الرقابة الحقيقية على الحدود لا تعالج أية مشكلة بمفردها بل هي تخدم مصالح عدة جزئياً، لكن هذا لا يعني أننا قد نقبل بجزء منها، وفي شأن هذا الهدف تحديداً يعد النجاح الجزئي أسوأ من عدم فعل شيء.

ذلك يقول أحد المنادين بنشر الديمقراطية: "عملت واشنطن على نشر الديمقراطية كلما كان ممكناً ليس لأن هذا هو عين الصواب فحسب، بل لأنه يخدم المصالح الأمريكية أيضاً"(157).

ولكن إذا أمعن المرء النظر في الأمر يبدو له أن نشر الديمقراطية قد لا يخدم المصالح الأمريكية دوماً وفي كل مكان. ولنأخذ مثالاً على ذلك: في الأماكن التي يكون فيها الرأي العام معادياً بقوة لأمريكا مثل الشرق الأوسط، يوجد أكثر من سبب يدعونا للاعتقاد أن الحكومات الديمقراطية حقاً سوف تمثل هذا الرأي العام وبالتالي ستعمل بقوة ضد المصالح الأمريكية. كما أن الديمقراطية ليست بالضرورة الرد على تهديد الإرهابيين، أو على الأقل للمدى القصير. الألوية الحمر في إيطاليا، أو الجيش الجمهوري المؤقت في إيرلندا، أو الجيش الأحمر في اليابان أو عصابة بادر - ماينهوف في ألمانيا، أو منظمة إيتا (ETA) في إسبانيا، أو حتى تيموثي ماكفيه في أوكلاهوما، هذه كلها صارت إرهابية ليس لأنها في بلد يحكمه نظام قمعي لا يقبل بآرائها، بل لأن غالبية الشعوب الحرة في تلك البلدان كانت ترفض آراءها(158). وقد لا تكون الديمقراطية مجرد نعمة من السماء فحسب، بل إن العمل على التحول الديمقراطي قد يكون طويلاً وشاقاً. فهو أولاً وأخيراً هجوم على القيم وحفظها وصونها في بلدان غير ديمقراطية، وتدخّل سافر في الشؤون الداخلية للبلد الهدف قد يلقى مقاومة شديدة. يقول الخبراء إنه عمل يقتضي صفات وخواص ثقافية معينة (مثل التسامح وقبول حكم القانون والإيمان بالمساواة بين بني البشر) يستغرق تطويرها وقتاً طويلاً(159). حتى إن تبني النظام

(157) John M. Owen, IV, "Democracy, Realistically," *National Interest 83* (Spring 2006) 35 - 38.

(158) F. Gregory Gause III, "Can Democracy Stop Terrorism?" *Foreign Affairs* 84 (September / October 2005): 70, 67.

(159) Irving Louis Horowitz, "The Struggle for Democracy", *National interest* 83 (Spring 2006): 115 - 116.

الرأسمالي ونظام السوق الحرة والنمو الاقتصادي السريع الذي يتبعه، قد لا يكون من شأنه فعل الكثير على المدى القصير في سبيل رعاية عملية إحلال الديمقرطية السياسية إذا حرص الحكام المستبدون الأذكياء على كبت الحقوق التي تسمح للناس بتنسيق أنشطتهم السياسية، كما هو واضح جداً في الصين هذه الأيام.(160)

هذه الحقيقة القائلة إن عملية إحلال الديمقرطية تستغرق وقتاً طويلاً وعملاً شاقاً بقصد الاستمرار بها، هي حقيقة على جانب جيد من الأهمية. وإن نجحت هذه العملية ستكون البلدان التي تحولت مجدداً إلى الديمقراطية، ضعيفة جداً وغير مستقرة وقلما تصنع لنفسها شركاء أهلاً للثقة كأولئك الذين تقدمهم الديمقراطيات الناضجة. وإن لم تنجح يمكن للترويج العدواني لنشر الديمقراطية أن يعوق الجهود الدبلوماسية الهادفة إلى التعامل مع أنظمة باقية في السلطة وفي يدها مفاتيح المصالح الأمريكية، سواء كان ذلك في محاربة الإرهاب أو منع الانتشار النووي في بلدان مثل إيران وكوريا الشمالية. وكما أشار إلى ذلك أستاذا العلوم السياسية دافيد هيندريكسون وروبرت تاكر:

> النتيجة الحتمية لأن تجعل "إنهاء الديكتاتورية" هدفك هي أن ترى جميع الأنظمة الديكتاتورية.. تتحول إلى أعداء لك؛ فالدول منذ زمن بعيد قد وضعت جانباً خلافاتها بخصوص نوع نظام الحكم وتفاوضت مع خصومها عبر الحدود الجغرافية، لأن ذلك هو السبيل الوحيد للوصول إلى هدف الأمن الذي وضعته لنفسها.. ولا يستطيع المرء أن يعمل على نزع الشرعية من أنظمة معينة ويجعل من انهيار هذه الأنظمة الهدف المعلن

(160) Bruce Bueno de Mesquita and George W. Downs, "Development and Democracy" *Foreign Affairs* 84 (September / October 2005): 77 - 86.

للسياسة الخارجية الأمريكية ثم يأمل بالتوصل إلى اتفاق معها حول قضايا ذات أهمية حيوية(161).

غير أن هذه الحجج الواقعية لا تعني البتة أن على الولايات المتحدة أن توقف دعمها لنشر الديمقراطية، ولا سيما أن عالماً مليئاً بالديمقراطيات هو العالم الأكثر احتمالاً ليكون عالم ازدهار اقتصادي وسلام من عالم مليء بالديكتاتوريات. لكن هذه الحجج من شأنها أن تؤثر في النهج الذي يجب أن تسلكه الولايات المتحدة في سبيل نشر الديمقراطية، وفي فن إدارة شؤون البلاد الذي به ينبغي أن تروج لنشر قيمها. أولاً، وكما أقرت إدارة الرئيس بوش بالرغم من شعاراتها المتصاعدة، يجب أن يكون هذا الهدف مصمماً وفق المقاس المطلوب وألا يطبق إلا عندما لا يتعارض مع أهداف أكثر أهمية، وحيث تبدو النتائج مؤاتية ومحتملة، وكما قال فرنسيس فوكوياما:

> من حيث المبدأ لا يستطيع أحد من الخارج أن "يفرض" الديمقراطية على بلد لا يريدها، فالطلب على الديمقراطية وعلى الإصلاح يجب أن يكون داخلياً. لذلك فإن العمل على نشر الديمقراطية عمل طويل الأمد ويعتمد على الفرص ويتعين عليه أن ينتظر النضج التدريجي لتكون الظروف السياسية والاقتصادية مؤثرة(162).

وثانياً، يجب أن تظل تكاليف وأخطار الترويج للديمقراطية ونشرها تحت السيطرة؛ ففي الحد الأدنى، إن لم يتعلم الأمريكيون شيئاً من العراق، فلا بد أنهم تعلموا أن نشر الديمقراطية ليس جديراً بحرب يشنونها. وثالثاً، طبقاً

(161) David C. Hendrickson and Robert W. Tucker, "The Freedom Crusade," *National Interest* 81 (Fall 2005): 19.

(162) Francis Fukuyama, "After Neoconservatism," *New York Times Magazine* (February 18, 2006).

لذلك، يتعين على الولايات المتحدة أن تبتعد مسافة جيدة عن أسلوبها الرسولي لنشر الديمقراطية وتعتمد أسلوب القدوة، وهذا يعني أنه بدلاً من فرض الديمقراطية على الآخرين يجب عليها أن تركز على الوصول بديمقراطيتها داخل البلاد إلى درجة الكمال لتكون قدوة يحتذي بها الآخرون فتدعوهم لتجربتها[163]. والأدوات المستخدمة في هذا السبيل يجب أن تقتصر على الدبلوماسية والخطاب الإعلامي وتبادل الأفراد وتقديم المساعدات للجماعات الديمقراطية الأصلية والحكومات التي تطلبها - إذا كان ممكناً تقديم العون - ويتوقع لها أن تدعم القيم والسياسة الأمريكية. وعلاوة على ذلك، يجب على الولايات المتحدة ألا تدفع باتجاه أشكال من الحكم الديمقراطي إلا إذا كانت الثقافة والمؤسسات المدنية اللازمة لدعمها موجودة وقائمة، وذلك لكيلا ينتهي بها الأمر إلى ديمقراطية لاليبرالية، أو مساعدة الحركات الراديكالية في الاستيلاء على السلطة من خلال صناديق الاقتراع[164]. وقد أوجز ذلك دانيال وبستر بقوله: "إن مهمتنا الحقيقية لا تكون من خلال نشر آرائنا أو أن نفرض على الدول الأخرى الشكل الذي لدينا للحكم من خلال المكر والخداع أو القوة، بل أن نعلمها بالقدوة ونريها نجاحنا واعتدالنا والعدالة لدينا ونعمة الحكم الذاتي وفضائل المؤسسات الحرة"[165].

أما التدخل الإنساني فهو الهدف الآخر والثانوي لإبراز القيم ونشرها،

(163) ناقش الباحث تريفور ب. ماككريسكن (Trevor B. McCrisken) الأسلوب الرسولي وأسلوب القدوة في مقالته بعنوان Exceptionalism المنشورة في:
Encyclopedia of American Foreign Policy 2nd ed. Vol. 2 (New York: Scribner's, 2001) pp. 63 - 80. See also Robert W. Tucker, "Exemplar or Crusader? Reflections on America's Role," *National Interest* 5 (Fall 1986): 64 - 65.

(164) كان هذا الأمر لدى الرئيس بوش سابقاً حيث قال: "الانتخابات هي نقطة البداية .. وأنت تتبع ذلك ببناء المؤسسات وتكوين المجتمع المدني." من خطاب له أمام منتدى الحرية Freedom Forum؛ كما ورد في: Baker, "Democracy in Iraq Not a Priority in U.S. Budget," p. A18.

(165) Hendrickson and Tucker, "The Freedom Crusade," p. 14.

وهنا ينبغي أن يكون الحذر المبدأ الإرشادي كما هو في هدف نشر الديمقراطية (الهدف رقم 9)؛ فالعالم يغص بممارسات فيها انتهاك للأحاسيس الأمريكية، وعلى السياسة الخارجية الأمريكية أن تخدم مصالح أولئك الذين يعانون هكذا آلام في العالم إنما إلى الحد الذي لا يشكل فيه هذا العون مهادنة على حساب مصالح الشعب الأمريكي. وحيث إنه لا توجد حاجة موضوعية للشعور بالغيرية، فإن الرأي العام وليس تحليل الخبراء هو الذي يجب أن يكون الرقيب على ذلك؛ فالأمة يجب أن تبرز وتنشر قيمها بهذه الطريقة وإلى الحد الذي يرغبه الشعب وليس القادة[166]. ودور رجل السياسة في هذا المجال من فن إدارة الحكم يتمثل في كونه قادراً على رؤية إرادة الشعب ويعمل وفق هذه الإرادة ـ إذا كان العمل المؤثر ممكناً في هكذا ظروف وإذا كانت القوة الكافية متاحة بالنظر إلى ضغط الأهداف المتعارضة ـ وفي الوقت نفسه وضع حدود للتكلفة وللأخطار مثل هذا التدخل حتى مستويات من المتوقع أن يكون الشعب قادراً على دعمها على المدى الطويل؛ فإذا كان الرأي العام هو الأساس المناسب لدخول الولايات المتحدة في تلك الأزمة الإنسانية، فلا ينبغي أن يكون ذلك دافعاً لها أو سابقاً لأوانه لئلا تتعرض منزلة وقوة الولايات المتحدة للخطر. وهذا أيضاً عمل يدعو لدعم دولي عريض يضفي الشرعية عليه؛ فإذا كانت القيم الأمريكية عالمية حقاً، عندئذ ينبغي أن يشعر الآخرون أنهم ملزمون بتقديم العون في أي أزمة تتطلب ذلك. ولكن إذا انعدم الإجماع الدولي، عندئذ يتعين على صناع القرار الأمريكيين أن يحتفظوا بقوة بلادهم ويدخروها لتهديدات وفرص أكثر إلزاماً.

...

(166) إذا اشتملت الأزمات على مصالح تختلف عن مصلحة إبراز القيم ونشرها، كما حدث في أزمات عقد التسعينيات في يوغوسلافيا السابقة، عندئذ قد يكون الاتفاق حول التدخل قائماً على تلك الأسباب، ويقصد بهذا التأكيد على أن المكون الخاص بالتدخل لمصلحة إبراز القيم ونشرها لا يمكن تحديده تحليلياً.

تقييم الاستراتيجيات لأجل القرن الواحد والعشرين

هذا المخطط العام الموضح أعلاه لاستراتيجية أمريكية للشؤون الخارجية تصلح للقرن الواحد والعشرين، لم يكتمل بعد، لكنه يستند بالتأكيد إلى الظروف السائدة عند كتابة هذه السطور. ومع ذلك فإن تنفيذ هذه الاستراتيجية يتضمن تغييراً ملحوظاً مبتعداً عن طريقة إدارة الرئيس بوش في إدارة شؤون البلاد؛ فهي استراتيجية تضع الطاقة والموارد الرئيسية خلف أربعة أهداف - تأمين (وإيقاف إنتاج) المواد والأسلحة النووية؛ بناء دفاعات من طبقات عدة للوطن؛ تبني سياسة للطاقة تكون استراتيجية وصديقة للمناخ؛ واستعادة الحكمة والرصانة المالية في التمويل الحكومي - اثنان منها فحسب هما هدفان من أهداف السياسة الخارجية الراهنة، ولا هدف واحد منها له أولوية خاصة. غير أنها واستناداً إلى مجموعة مختلفة من الافتراضات بخصوص البيئة المحلية والبيئة الدولية، قد تتضمن تحولاً شاملاً من القسر والإكراه إلى التعاون، ومن الأحادية إلى التعددية، إضافة إلى إعادة التوازن في مكافحة الإرهاب هجوماً ودفاعاً. والقوة الكامنة والتأثير سيكونان أكثر فائدة بالنسبة إلى القوة الفعلية، وسيكون التأكيد على أدوات بعيدة عن العنف أكثر من التأكيد على الأدوات العسكرية. لكن هذه الاستراتيجية المقترحة لا تزال بحاجة للتقييم؛ فما هي التكاليف والأخطار المحتملة؟ هل يوجد تعارض بين مسارات العمل أم أن كل مسار منها يعزز الآخر؟ وهل يتوقع للأمريكيين أن يدعموها؟ ولكن أمام ضيق المكان قد تبدو الإجابات عن هذه الأسئلة غير قاطعة شأنها في ذلك شأن الاستراتيجية ذاتها، لكن التوقعات التالية قد تفي بالغرض حالياً لإتمام هذا التوضيح الموسع لاستراتيجية الشؤون الخارجية.

تتضمن الاستراتيجية المقترحة بغض التوفير في المصاريف إضافة إلى مصاريف مستهدفة، بالرغم من كون حسابات الكم غير مشمولة بأغراض هذه الدراسة؛ فالتأكيد الجديد على الدفاع في الصراع ضد الإرهاب ينبغي أن يمنع

حصول حروب كبرى أخرى ما لم يحدث هجوم جديد على أرض الوطن، وهذا وحده سيكون توفيراً هائلاً عند مقارنته، على سبيل المثال، مع الأموال التي صرفت في العراق والأرواح التي فقدت هناك منذ عام 2003. كما أن تأجيل انتشار منظومة الدفاع الصاروخي الوطنية سيكون أيضاً توفيراً جيداً. ومن جهة أخرى، فإن الجهود المتسارعة لوضع الأسلحة النووية الطليقة تحت السيطرة، سيشكل نفقات إضافية إلا أن هذه النفقات ستكون لمدة عامين أو ثلاثة فحسب؛ فالفكرة بمجملها تقضي بإنجاز هذا العمل بالسرعة الممكنة كما تسمح بذلك الظروف البشرية. غير أن تكاليف الدفاع المتعدد الطبقات ضد هجوم إرهابي ستكون مرتفعة كثيراً، لكن الذي يتحمل هذه النفقات سيكون الاقتصاد المدني بشكل رئيسي وعلى فترة لا بأس بها من الزمن. إضافة إلى ذلك، وكما نوهنا آنفاً، فإن القسم الاكبر منها ستكون له نتائج إيجابية ليس لها صلة بالحماية من هجوم إرهابي، وذلك على صعيد الأفراد والاقتصاد معاً، ولا سيما أن جزءاً من هذه المصاريف ينبغي أن يعتبر موجهاً نحو الرفاه الداخلي وليس نحو الشؤون الخارجية.

تنطبق هذه الحسابات المعقدة للتكلفة أيضاً على ما تبقى من الاستراتيجية؛ فالسياسة الاستراتيجية المقترحة للطاقة، على سبيل المثال، ستكون لها من دون شك تكاليف قصيرة الأجل على الاقتصاد وسوف تتطلب إنفاقاً حكومياً لا بأس به بغية البدء بتطوير تكنولوجيا الطاقة النظيفة. ولكن يمكن تمويل هذه الأخيرة من خلال ضرائب تفرض على الغاز والكربون، وينبغي اعتبارها استثماراً سوف يعزز الاستقرار الاقتصادي على المدى البعيد وسيكون محفزاً لثراء تجاري محتمل، ناهيك عن تفادي تلك الأرقام الفلكية للتكاليف الاقتصادية للتغير المناخي. إن ترتيب البيت المالي في هذه الدولة سوف يقتضي تزايداً في الضرائب لكن الأثر العام لتحقيق التوازن في الميزانية الفدرالية بخصوص أسعار الفائدة وإنتاجية رأس المال (ناهيك عن العجز التجاري)، يجب أن يكون إيجابياً كما حصل في عقد التسعينيات. ولا

بد من القول في هذا الصدد إن إعادة تخصيص أموال أدوات القوة المالية يجب ألا يقتضي زيادات إجمالية، ذلك أن تخفيضات بنسب ضئيلة جداً في الإنفاق العسكري يمكن أن تموّل زيادات ضخمة في الإنفاق على الأدوات البعيدة عن العنف. وأخيراً لا بد من القول إن التعددية عموماً أقل تكلفة من الأحادية، ولا سيما أن الآخرين يتحملون جزءاً من المجهود، وفي الوقت نفسه يعد استرداد الشرعية الأمريكية عاملاً مضاعفاً للتأثير وينبغي أن يكون سبباً في خفض تكلفة تحقيق الأهداف الخاصة بالسياسة عموماً. وهكذا، يبدو أن الاستراتيجية المقترحة ينبغي ألا تكون أكثر تكلفة على المدى القصير من تلك الاستراتيجية التي يقصد بها أن تحل محلها، وعلى المدى الطويل ستكون نتائجها أفضل كثيراً من السابقة.

والسؤال الذي يطرح نفسه الآن: ماذا سيكون أثر الاستراتيجية المقترحة على الأخطار؟ وهنا لا بد من التذكير أن الفكرة العامة للمكونات الأربعة الرئيسية لهذه الاستراتيجية تتمثل في اتخاذ إجراء حاسم للإقلال من الأخطار الرئيسية التي تواجهها الولايات المتحدة وبخاصة تلك التي قد تسبب نتائج مروعة جداً: مثل انفجار نووي في مدينة أمريكية، أو تدمير منظومة دعم الحياة على هذا الكوكب، أو أزمات اقتصادية ناجمة عن اختلاف في التوازنات المالية، أو قطع إمدادات النفط. إن مسارات العمل التي تفرضها هذه الاستراتيجية تحتوي عموماً أخطاراً إيجابية أقل كثيراً من تلك الأخطار التي تتضمنها الاستراتيجية التي ستحل محلها؛ فمثلاً، بصرف النظر عن فاعليتها في الإقلال من الأخطار، فإن الإجراءات الدفاعية ضد الإرهاب ليس مرجحاً لها أن تزعزع استقرار حكومات صديقة، أو تؤدي إلى التزامات ذات نهايات مفتوحة أو تسبب هجمات جديدة بالطريقة التي قد تسببها استراتيجية هجومية تنفذ ببراعة. كما أن التحول بعيداً عن الاستخدام الروتيني للأداة العسكرية التي هي أشد الأدوات خطراً، قد يسهم في خفض احتمالات حصول تكاليف غير متوقعة، وفي الوقت نفسه قد يعمل الفعل المتعدد

الأطراف على انتشار أي أخطار أساسية قد يتضمنه مسار عمل معين على فرقاء عدة، وبالتالي تنخفض التكاليف المحتملة لأي واحد من هؤلاء الفرقاء. من جهة أخرى قد يكون ثمة شيء من الأخطار على الازدهار جراء الزيادات في الضرائب اللازمة لتصحيح التوازن في الميزانية، لكن هذه الأخطار يمكن تعويضها إلى حد ما من خلال تخفيف إجراءات السياسة المالية. وعموماً، إذاً، تبدو الاستراتيجية المقترحة تحقق مقايضة بين بعض الزيادة في التكاليف القصيرة الأجل، مقابل خفض في الأخطار واحتمالات مكاسب اقتصادية على المدى البعيد.

والاستراتيجية من جهة أخرى تخلو من التناقضات الداخلية الرئيسية، والواقع أن مسارات العمل فيها بالرغم من تعددها، تدعم مصالح عدة وهي متعاضدة يقوي أحدهما الآخر. فمثلاً، على الرغم من كون الهدف الرئيسي لسياسة الطاقة الاستراتيجية هو السيطرة على المناخ، إلا أنها في الوقت نفسه تسهم في خفض العجز في الميزانية من خلال تخفيض الإنفاق العسكري للدفاع عن إمدادات النفط وتخفض العجز التجاري من خلال تقليص مستوردات النفط، وهذا بدوره يساعد في الحد من مقدار الدين الخارجي للولايات المتحدة، ويجفف الإيرادات المتجهة للأنظمة الاستبدادية والإرهابيين الذين يسعون إلى الحصول على أسلحة الدمار الشامل. كما أن إحكام السيطرة على الهجرة يخدم هدف الحفاظ على القيم وصونها ويشكل ضمانة إضافية ضد استيراد أسلحة الدمار الشامل ويخفض اللامساواة في الدخل من خلال رفع أجور العمال الأقل مهارة في سوق العمل المتشدد. إن النهج الدفاعي والتعاوني والمنخفض التكلفة في التعامل مع الإرهاب، سوف يسهم أيضاً في استعادة الشرعية الأمريكية ويوطد القوة الناعمة ويخفض العجز في الميزانية، كما سيساعد في استبدال النهج الرسولي بنهج القدوة في نشر الديمقراطية؛ فهذا الدأب لا بد له أن يسهم في جعل الاستراتيجية أكبر من محصلة أجزائها، تخفض التكلفة وفي الوقت نفسه تعزز احتمالات النجاح.

ولكن يوجد ثمة نقيصة واحدة مهمة في هذه الاستراتيجية المقترحة لا يمكن تجاهلها، ألا وهي احتمال تكتنفه الشكوك بخصوص الدعم الشعبي والسياسي لها وبالتالي إمكانية تنفيذها. "هل باستطاعة استراتيجية من النوع الذي تحدثنا عنه أن ترى طريقها إلى النور من خلال عمل السياسة الأمريكية"؟ فهذه، أولاً وأخيراً، استراتيجية تحمل الوعد بإجراء بعض التخفيضات على الأقل في الإنفاق الحكومي وبخاصة الإنفاق في مجال الإعانات الاجتماعية، إلى جانب الزيادات في الضرائب المفروضة على الأثرياء من المواطنين بهدف إعادة التوازن إلى الميزانية. وهي تفرض زيادات في تكاليف الطاقة من خلال الضريبة على البنزين، وبذلك تضع حداً للطاقة الرخيصة التي أغرم بها الأمريكيون وتعمل على تشجيع استخدام السيارات الأصغر والأقل قوة وأكثر ثمناً من جهة، ومن خلال بناء بنية تحتية (مثل عَنَفات تعمل بقوة الرياح ومعامل الطاقة النووية) التي قد يعترض عليها الكثيرون من الأمريكيين[167]. وهي تشترط أن يقبل الأمريكيون بشيء من المجازفة بهجوم على الوطن لكي تتمكن الدولة من إعادة تخصيص الموارد بطريقة تكون أكثر فاعلية وأكثر إنتاجية في التعامل مع الإرهاب. وهي تقترح منهجية أكثر عدلاً ومساواة في التعامل مع النزاع الفلسطيني - الإسرائيلي، قد تقتضي إجراءات مشددة ضد إسرائيل لا يستثنى منها تخفيض المساعدات العسكرية البالغة اثنين ونصف المليار من الدولارات التي تقدمها الولايات المتحدة إلى إسرائيل كل عام. ولعل الجزء الوحيد من الاستراتيجية الذي قد يحظى بتأييد شعبي هو ذاك الجزء المتعلق بالهدف رقم 6 بخصوص الهجرة ولا سيما أن نحو 75 في المئة من الأمريكيين يعتقدون أن الحكومة لا تفعل ما يكفي لتأمين حدود البلاد، مع أن القوة السياسية المتنامية لأولئك الذين يعارضون هذه الإجراءات قد ظهرت للعلن عام 2006،

(167) Anne Applebaum, "Tilting at Windmills," *Washington Post* (April 19, 2006): A17.

من خلال التظاهرات الضخمة التي قام بها المهاجرون في المدن الأمريكية[168].

لكن ما يجدر ذكره في هذا السياق أن الاستراتيجية أعلاه تتوقع أن يفعل النظام السياسي الأمريكي المستقطب والكونغرس، بعض الأشياء مثل إصلاح الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية وتمرير سياسة جادة بخصوص الطاقة وتأسيس نظام مالي والحفاظ عليه، وهي أشياء عجزت مراراً عن فعلها؛ فهي تقتضي وجود قيادة غابت في الآونة الأخيرة عن المسرح السياسي الأمريكي. وعموماً، تصف الاستراتيجية إجراءات تنفذ الآن للتعامل مع تهديدات لا تزال بعيدة في المستقبل. وبالرغم من تلك الحقيقة القائلة إن "الأنظمة السياسية الديمقراطية لا تخصص مزيداً من الجهد للتعاطي مع تهديدات بعيدة، حتى لو كان لهذه التهديدات نسبة احتمال تصل إلى 100 في المئة"[169]. لكن المطالب التي تطالب بها هذه الاستراتيجية الشعب الأمريكي وممثليه المنتخبين لا يمكن تجاهلها ولا سيما أن أي استراتيجية واقعية للشؤون الخارجية يجب أن تأخذ بنظر الاعتبار احتمالات التطبيق؛ في ما عدا ذلك فإنها تجازف بمصير بيت العنكبوت - تبقى معلقة لا يهتم بها أحد في زاوية في علية استراتيجية للدولة لا تستحق جهد التنظيف.

لكن بمقدور القراء أن يحكموا بأنفسهم ما إذا كانت الاستراتيجية التي تحدثنا عنها آنفاً تحمل أية فرصة للتطبيق، وإن لم تحمل أية فرصة فما الذي ينبغي تغييره لكي تتحسن هذه الاحتمالات من دون أن تفقد إمكاناتها؟ إن الصعوبة الاستثنائية في جعل أي استراتيجية سليمة للشؤون الخارجية سياسة خارجية فاعلة هو تأكيد نقطة واحدة مهمة: وهي أن معظم الأخطاء

(168) Jonathan Weisman, "Senators Back Guest Workers," *Washington Post* (March 28, 2006): A5.

(169) James Schlesinger, "Thinking Seriously", p. 24.

في الفن الأمريكي لإدارة شؤون البلاد يمكن أن نجدها في نهاية المطاف في الداخل وليس في الخارج.

يقول علماء النفس إن أهم المعارك في الحياة هي تلك التي تحدث داخل النفس، والمفاوضون يجدون عادة المساومة داخل حكوماتهم أكثر صعوبة من المساومة مع نظرائهم الدوليين. وفي الاستراتيجية، أيضاً، العدو الحقيقي غالباً ما يكون نحن. إن المنطق والقواعد النحوية للاستراتيجية التي قدمت على صفحات هذا الكتاب، يقصد بها أن تكون إطاراً فكرياً لاستراتيجية في الشؤون الخارجية تكون مكافئة لتحديات القرن الواحد والعشرين. ولعل منطق هذه الاستراتيجية سيكون على درجة كافية من القوة التي تجعل القادة الذين يحظون بإعجاب الجميع قادرين على توحيد الأمة ودمج الحكومة خلفها؛ فالأمريكيون من دون شك يملكون إمكانات هائلة يستطيعون بها مواجهة المستقبل، لديهم اقتصاد يوصف بالحيوية والنشاط، ولديهم نظام سياسي حر ومستقر ولديهم قوة عظمى، ولا يوجد سبب مادي يمنعهم من الاستمتاع بسياسة خارجية "جيدة"، ونقصد بذلك سياسة خارجية استراتيجية.

الملحق (آ)

تعاريف الاستراتيجية الكبرى، واستراتيجية الأمن القومي، وفن إدارة البلاد

"... هي خطة تضعها الدولة لاستخدام أدواتها وموارد قوتها كافة دعماً لمصالحها بأقوى فاعلية"[1].

"... هي التوجيه (أو التحالف) المنسق لموارد الدولة كافة، العسكرية منها وغير العسكرية، بهدف تحقيق أهدافها"[2].

"... هي علم وفن توظيف قوة الأمة مهما كانت الظروف، بهدف بذل الأنواع والدرجات المطلوبة للسيطرة على المعارضة من خلال التهديد أو القوة أو الضغوط غير المباشرة أو الدبلوماسية أو الخديعة أو غيرها من الوسائل التي يمكن تصورها وبذلك يمكن خدمة مصالح الأمن القومي وأهدافه.

(1) Robert E. Osgood, "American Grand Strategy: Patterns, Problems, and Prescriptions," *Naval War College Review* (September - October 1983): 5.

(2) Gregory D. Foster, "Missing and Wanted: A U.S. Grand Strategy", *Strategic Review* 13 (Fall 1985): 15

'الاستراتيجية العسكرية' و'الاستراتيجية الكبرى'، ترتبطان معاً بعلاقة تبادلية لكنهما ليستا مترادفتين؛ فالاستراتيجية العسكرية تعتمد على العنف المادي أو التهديد باستخدام العنف. وهي تهدف لتحقيق النصر من خلال قوة السلاح. أما الاستراتيجية الكبرى، إن نجحت، فهي تسعى إلى تخفيف الحاجة للعنف. وهي تتطلع، وعلى الدرجة عينها من الأهمية، لما وراء النصر، أي السلام الدائم. والاستراتيجية العسكرية من صنع الجنرالات، بينما تظل الاستراتيجية الكبرى في مجال اهتمام رجال السياسة، والاستراتيجية الكبرى هي التي تسيطر على الاستراتيجية العسكرية التي تعد واحدة من عناصرها فحسب"[3].

"... يجب أن تكون متجذرة بقوة في المصالح والأهداف القومية العريضة، تدعمها موارد كافية خصصت لها وتتكامل فيها جوانب القوة الوطنية كافة بغية تحقيق أهدافنا القومية"[4].

"[الاستراتيجية الكبرى] ... حيث يحدث كل ما هو عسكري داخل إطار واسع جداً من الحوكمة المحلية والشؤون السياسية الدولية والنشاط الاقتصادي، وكل ما يلحق بها.

.. إن تفاعلات المستويات العسكرية الأدنى، في مستوى الاستراتيجية الكبرى، تعطي نتائج نهائية ضمن بيئة واسعة للسياسة الدولية، وفي تفاعل آخر مع التعاملات غير العسكرية بين الدول: وهي التبادلات الرسمية للدبلوماسية والاتصالات العامة في مجال الدعاية والعمليات السرية، والنظرة إلى الآخرين

(3) John M. Collins, Grand Strategy: *Principles and Practices* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1973), p. 15.

(4) *National Security Strategy of the United States* (Washington, DC: The White House, January 1987), p. 1.

التي تشكلت من خلال الاستخبارات الرسمية وغير الرسمية، وكذلك التعاملات الاقتصادية التي تتجاوز كونها ذات أهمية للقطاع الخاص وحده"[5].

"... حيث إن الحروب والمجتمع قد شهدا تزايداً في تعقيداتها.. فإن الاستراتيجية بحكم الضرورة باتت تقتضي التفكير بعوامل غير عسكرية.. العوامل الاقتصادية والسيكولوجية والأخلاقية والسياسية والتكنولوجية. لأجل ذلك، ليست الاستراتيجية مجرد مفهوم له علاقة بالحرب، بل هو عنصر أصلي كامن من عناصر فن إدارة شؤون البلاد في جميع الأزمان. عالم المصطلحات وحده دون سواه يعرّف الاستراتيجية بأنها فن القيادة العسكرية. من هذا المنطلق تعد الاستراتيجية في عالم اليوم فن التحكم بـ والإفادة من موارد الدولة - أو ائتلاف الدول - بما في ذلك القوات المسلحة نحو غاية واحدة تتعزز عندها المصالح الحيوية وتظل في مأمن من الأعداء الحقيقيين أو المحتملين أو حتى المفترضين. والنوع الأسمى للاستراتيجية - ويدعى أحياناً الاستراتيجية الكبرى - هو ذلك الذي تندمج فيه سياسات وأسلحة الدولة بطريقة تقرر ما إذا كان اللجوء إلى الحرب غير ضروري أو أنه ينفذ بحيث يتضمن أكبر فرصة للنصر"[6].

"أعني بكلمة 'استراتيجية' وبكل بساطة تلك العملية التي بها ترتبط الغايات بالوسائل والنوايا بالقدرات والأهداف بالموارد"[7].

(5) Edward C. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge, MA: Belknam Press / Harvard, 1987), pp. 70 - 179.

(6) Edwin Mead Earle, *Makers of Modern Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1943), p. viii.

(7) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (New York: Oxford University Press, 1982), p. viii.

"... الاستراتيجية كما أفهمها هي ليست أكثر من 'علاقة محسوبة بين الغايات والوسائل' .. ولكن ثمة كفاءات عدة يجب أن تترافق مع هذا التعريف. أولاً، يقصد بها أن تكون نوعية، أي يمكن تطبيقها في أي موقف تكون أنت فيه أمام مهمة عليك أن تقرر من أين تريد الذهاب استناداً إلى ما لديك من موارد وعزيمة متاحة، وعلى الرغم من وجود مقاومة لذلك بشكل ما. ثانياً، هي تعني الغايات والوسائل عموماً، وليس الغايات العسكرية والوسائل العسكرية فحسب. من أجل ذلك فهي تتضمن - وبالتأكيد لا يمكن فصلها عن - مجالات السياسة والاقتصاد وعلم النفس والقانون والأخلاق ...، فهذه الأبعاد للاستراتيجية على درجة عالية من الأهمية بأجزائها كلها بقدر أهمية العناصر العسكرية. ثالثاً، يقصد بكلمة 'محسوبة' المضافة إلى الكلمة أن تتضمن معاني الصلة المقصودة بين الغايات والوسائل وليس العلاقة العرضية أو التصادفية أو غير المتعمدة: فالحظ قد يعزز، وقد يعوق، تحقيق الأهداف الاستراتيجية لكنه لا يعزز ولا يعوق الاستراتيجية عينها.

فما هي إذاً الاستراتيجية الكبرى؟ إنها حسب ما أرى تطبيق الاستراتيجية كما هي معرّفة ومحددة هنا، من جانب الدول التي تعمل داخل نظام الدول العالمي بهدف تأمين مصالحها: وهي، إن سار كل شيء على ما يرام تقود إلى فن إدارة شؤون البلاد"[8].

".. إنها الطريقة التي بها يعمل المرء على تحريك جميع القوى التي تحت تصرفه على رقعة شطرنج العالم. ولا أقصد بقولي هذا القوى العسكرية فحسب، بالرغم من أهميتها البالغة، بل وجميع القوى السياسية أيضاً"[9].

...

(8) John Lewis Gaddis, "Containment and the Logic of Strategy," *National Interest 10* (Winter 1987 - 1988): 29.

(9) George F. Kennan, "Soviet Diplomacy, "Lecture of October 6, 1947, in Giles D. Harlow and George C. Merz, *Measures Short of War* (Washington, DC: NDU Press, 1991), p. 258.

".. هي سلسلة سياسية عسكرية، أو سلسلة غايات ووسائل، هي النظرية التي تضعها الدول بخصوص أفضل طريقة لتحقيق الأمن لنفسها"[(10)].

"... سأتحدث عن السياسة الخارجية والسياسة الاقتصادية والاستراتيجية العسكرية كل على حدة بمعناها الكلاسيكي التقليدي. ومع ذلك .. فإن هذه الثلاث جميعاً يجب أن تعمل في نهاية المطاف ضمن إطار واحد لا يتغير، سواء دعونا هذا الإطار بأبسط عبارة حين نقول العلاقات الدولية، أو إن دعوناه بلغة من إبداع الخيال وقلنا النسيج الامني لعالم اليوم؛ فالأهداف التي تضعها لنفسها أية دولة، أو مجموعة من الدول، يجب أن تكون على انسجام تام في هذه الميادين الثلاثة كلها. وخلاصة القول، يجب أن تعمل جميعاً بتوجيه من مفهوم يوحدها، وهذا ما نقصده بقولنا الاستراتيجية الكبرى"[(11)].

"الاستراتيجية الكبرى لأية دولة هي بأبسط عبارة خطتها لجعل نفسها آمنة. فالاستراتيجية الكبرى تحدد الأهداف الواجب تحقيقها لإنتاج الأمن، وهي تصف الأعمال السياسية والعسكرية التي يعتقد أنها تؤدي إلى هذا الهدف النهائي .."[(12)].

"يتمثل دور الاستراتيجية الكبرى ـ أو الاستراتيجية العليا ـ في تنسيق توجيه موارد الدولة أو مجموعة الدول كافة ـ نحو تحقيق الهدف السياسي

(10) Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Germany, and Britain Between the World Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984), p. 13.

(11) Helmut Schmidt, *A Grand Strategy for the West* (New Haven, CT: Yale University Press, 1985), pp. 5 - 6.

(12) Stephen M. Walt, "The Case for Finite Containment," *International Security* 14, (Summer 1989): 6.

للحرب - وهو الهدف الذي حددته السياسة الأساسية "[13].

"لا تقاس الاستراتيجية الامريكية الكبرى بالقوات العسكرية وحدها، بل بتكامل هذه القوات مع العناصر الأخرى كافة (الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والدبلوماسية) التي تسهم في سياسة ناجحة طويلة الأمد"[14].

"اكتسب فن إدارة الحكم تعريفه التقليدي بأنه فن إدارة شؤون الدولة .. وهو يعني في أغلب الأحيان انتقاء الوسائل الكفيلة بالعمل على تحقيق أهداف السياسة الخارجية.. ودراسة فن إدارة الحكم، كما نقصد بها هنا، هي دراسة الأدوات التي يستخدمها صناع السياسة في محاولاتهم لممارسة القوة، أي جعل الآخرين يفعلون ما لا يريدون أصلاً أن يفعلوه"[15].

"يتضمن فن إدارة الحكم جميع الأنشطة التي من خلالها يبذل رجال السياسة جهودهم القصوى لحماية القيم التي يعتزون بها ولتحقيق الأهداف المرغوبة حيال الدول الأخرى و/أو المنظمات الدولية"[16].

".... الإجراءات التي تتخذها الحكومات في سبيل تغيير البيئة الخارجية

(13) B.H. Liddell Hart, *Strategy*, 2nd rev. ed. (New York: Meridian 1991), p. 322.

(14) Paul Kennedy "The (Relative) Decline of America," *Atlantic Monthly* (August 1987): 29.

(15) David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985), pp. 8 - 9.

(16) Harold and Margaret Sprout, *Toward a Politics of the Planet Earth* (New York: Van Nostrand Reinhold Co., 1971), p. 135.

عموماً أو سياسات وأفعال الدول الأخرى على وجه الخصوص بغية تحقيق الأهداف التي حددها صناع السياسة"(17).

"المشكلة عند الممارسين الحكوميين ... هي أن أحداً منهم لا يفهم ما هي الاستراتيجية حقاً. لقد كانت في الأصل موضوعاً عسكرياً يهتم باستخدام أدوات الحرب لتحقيق النصر. لكن أبعاد الاستراتيجيا اتسعت كثيراً في هذه الأيام، ويجب أن تعتني السعي والعمل في زمن السلم .. يعتقد كثيرون أن الاستراتيجية هي مجرد خطة. لكنني لا أوافقهم الرأي. تعود هذه الكلمة في أصولها إلى اللغة اليونانية القديمة ستراتيغوس (Stratigos)، وتعني 'فن' الجنرال وليس 'خطة' الجنرال. والفن هو ترتيب للعناصر بأسلوب يؤدي إلى تكوين الكل الذي هو أكبر كثيراً من مجموع عناصره. وهذا القول ينطبق على استراتيجيات زمن السلم كما ينطبق على استراتيجيات زمن الحرب. أما الخطة، إن ثبتت ونسخت، فهي الضد لاستراتيجية جيدة حقاً؛ فالاستراتيجية ينبغي أن يكون لها مفهوم وأولويات واتجاه - وهي أشياء قد تكون مرنة وقابلة للتكيف وفق الظروف وتغيراتها - من أجل التخصيص العقلاني والمنظم للموارد بغية تحقيق أهداف محددة.

وماذا عن الاستراتيجية الكبرى؟ إن الأمن اليوم وأكثر من أي وقت مضى هو أمن عسكري وأمن اقتصادي على حد سواء، ولا بد أن يرتبط الاثنان معاً في علاقة تبادلية ضمن استراتيجية كبرى. غير أن الاستراتيجية الكبرى الغربية يجب أن تفعل أكثر من ذلك. يجب عليها أن تحتضن العوامل السياسية والدبلوماسية والتكنولوجية وحتى الثقافية والأخلاقية. ويجب أن

(17) K.J. Holsti, "The Study of Diplomacy," In James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, and Gavin Bond, eds., *World Politics* (New York: Free Press, 1976), p. 293

تكون طريقة شاملة للتعامل مع جميع عناصر القوة الوطنية، تطابق بين الغايات والوسائل، وتربط بينها وبين الالتزامات الدبلوماسية وتضمن أن تعمل هذه العوامل جميعاً معاً بانسجام تام"[18].

".. يعني فن إدارة الحكم عملية تهدف إلى التوفيق بين ما نريد (الأهداف) مع الموارد المتاحة (القدرات) من أجل تحقيق ما نريد"[19].

".. تهتم بالمواقف ... حيث يعتمد مسار العمل الأفضل لكل مشارك على ما يتوقع أن يفعله المشاركون الآخرون.

والصراع المحض، حيث تكون مصالح الخصمين متعارضة كلياً، هو حالة خاصة. وقد ينشأ عن حرب تسبب الفناء الكامل، وفي ما عدا ذلك، لا يكون ذلك حتى في الحرب. ولهذا السبب ليس للفوز في الصراع معنى تنافسياً بالكامل، فهو ليس فوزاً في علاقته مع خصم المرء؛ بل هو كسب في علاقته مع منظومة القيم عند المرء ذاته، وقد يحصل هذا من خلال المساومة، والتسوية المتبادلة، ومن خلال اجتناب السلوك الهدام عند الاثنين. وإن أصبحت الحرب حتى النهاية لا بد منها، فلا يتبقى شيء سوى الصراع المحض، وإن كان ثمة إمكانية لاجتناب حرب مدمرة للاثنين معاً أو للقيام بأعمال حربية بطريقة تقلل الأضرار كثيراً، أو طريقة لإجبار الخصم من خلال التهديد بالحرب بدلاً من شنها، فإن إمكانية التسوية المتبادلة على جانب كبير من الأهمية بقدر أهمية عنصر الصراع. وهكذا نجد أن الاستراتيجية لا تهتم

(18) David M. Ahshire, *Preventing World War III: A Realistic Grand Strategy* (New York: Harper and Row, 1988), pp. 12 - 13.

(19) COL. Charles M. Fergusson, Jr., 'Statecraft and Military Force', *Military Review* 46 (February 1966): 70.

بالتطبيق الفاعل للقوة فحسب، بل تهتم باستغلال القوة الكامنة. وهي لا تهتم بأعداء يبغضون بعضهم البعض فحسب، بل وأيضاً بشركاء لا يثق أحدهم بالآخر ولا يتفق مع الآخر. وهي تهتم ليس بتقسيم الأرباح والخسائر بين المطالبين بها فحسب، بل أيضاً بإمكانية أن تكون نتائج معينة لكلا المطالبين بها أسوأ (أفضل) من نتائج أخرى معينة"[20].

"يستخدم البعض تعريفاً ضيقاً للاستراتيجية الكبرى إذ يحدد التهديدات المحدقة بالدول والوسائل العسكرية للتعاطي معها وحسب. ويستخدم آخرون تعريفاً أكثر شمولية يحدد التهديدات المحدقة بأمن الدولة ثم يتحدث بالتفصيل عن الوسائل العسكرية والسياسية والاقتصادية لمواجهتها .. لكنني أستخدم مصطلح الاستراتيجية الكبرى بمعنى لا يمت بصلة لأي من هذين المعنيين. بل إنني أستخدمه: أولاً، لتحديد الأهداف التي يتعين على الدولة أن تعمل لتحقيقها بما في ذلك الأهداف الأمنية وغير الأمنية على السواء. وثانياً، للتحدث بالتفصيل عن كيفية خدمة القوة العسكرية لهذه الأهداف. وخلافاً للتعريف الأول، يتضمن التعريف الذي أستخدمه أهدافاً غير الأمن وحده، وخلافاً للتعريف الثاني يقتصر التعريف الذي وضعته على الوسائل العسكرية. صحيح أن الوسائل غير العسكرية مهمة بقدر أهمية الوسائل العسكرية لفن إدارة الحكم، لكنني لا أعاملها على أنها جزء من استراتيجية كبرى، ذلك أنني أريد الحفاظ على التمييز المفيد بين الاستراتيجية الكبرى والسياسة الخارجية التي تتضمن جميع الأهداف وجميع أدوات فن إدارة البلاد"[21].

(20) Thomas C. Schelling, *Strategy of Conflict*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960) pp. 4 - 5.

(21) Robert J. Art, "A Defensible Defense," *International Security* 15 (Spring 1991): 6 - 7.

"تتمثل الفكرة المحورية للاستراتيجية الكبرى ... في قدرة قادة الدولة على جمع العناصر كافة معاً، العسكرية منها وغير العسكرية، بغية الحفاظ على وصون وتعزيز مصالح الدولة على المدى البعيد (ونقصد بذلك في زمن الحرب وزمن السلم أيضاً)"(22).

"فن إدارة الحكم، منذ عهد ريشيليو (Richelieu) وحتى عهد نيكسون، اشتمل على تحديد الأهداف القومية والتقييم الواقعي للموارد المتاحة، وتحقيق التوائم لكلا المصالح والموارد ضمن علاقة مناسبة وصحيحة في إطار مصالح وموارد الدول المنافسة"(23).

"القسم الأعظم من الاستراتيجية السياسية، سواء محلية كانت أم وطنية أم دولية، هو مجرد حس وإدراك سليمين، أي تحويل الأفكار إلى أفعال في ضوء واقع معين وسعياً إلى تحقيق أهداف محددة. ...

وعندما تدخل في حكومة ما فأنت تدخلها ولديك معتقدات وقيم معينة، وواجبك في هذه الحالة أن تحولها إلى واقع يكون منسجماً مع مصالحك"(24).

"يقول البعض إن السياسة الخارجية بالنسبة إلى الدبلوماسية، هي كما

(22) Paul Kennedy, *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991), p. 5.

(23) Michael Howard, "The World According to Henry." *Foreign Affairs* 73 (May - June 1994): 133.

(24) James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy* (New York: G.P. Putnam's, Sons, 1995), p. 39 - 40.

الاستراتيجيا بالنسبة إلى الحرب. لكنني أرى من الأفضل إعطاء تصور أكبر للاستراتيجية بأنها خطة للعبة شاملة تهدف إلى أن نعمل على تحقيق أهدافنا من خلال الاستخدام المترابط منطقياً لجميع الموارد المتاحة ومنظومات التسليم؛ فالاستراتيجيات تبنى على أساس من الإدراك السليم والواضح للأولويات، وعلى تحليل دقيق لتسلسل وتوقيت استخدام القوة والتأثير، وعلى تركيز دقيق دقة الليزر لإنجاز المهمة؛ فالدبلوماسية بحاجة لأن تكون وراءها قوة لكي تكون مؤثرة وفاعلة، ولكن حتى لو كانت الدبلوماسية مدعومة بالقوة قد لا تكون فاعلة ومؤثرة ما لم يكن ثمة إطار استراتيجي عام وشامل"[25].

"الاستراتيجيات الكبرى هي في حقيقتها رزم من استراتيجيات أمنية واقتصادية وسياسية قائمة على افتراضات تدور حول أفضل السبل لتعزيز الأمن القومي وبناء نظام دولي"[26].

"'الاستراتيجية الكبرى' .. هي عملية تقوم الدولة من خلالها بمطابقة الغايات مع الوسائل سعياً إلى تحقيق الأمن. والاستراتيجية الكبرى في زمن السلم تتضمن ما يلي: تعريف المصالح الأمنية للدولة، وتحديد التهديدات الموجهة لهذه المصالح، وتخصيص الموارد العسكرية والدبلوماسية والاقتصادية للدفاع عن مصالح الدولة.

وبعبارات مادية ملموسة يمكن القول إن الجدال يحدث يومياً تقريباً

(25) Chester Crocker, "Contemporary Challenges for the Foreign Policy Strategist," in *The Role of Allies in U.S. National Security Strategy*, Inaugural Lectures for the James R. Schlesinger Program in Strategic Studies, Institute for the Study of Diplomacy, School of Foreign Service (Washington, DC: Georgetown University, 1998), pp. 2 - 3.

(26) G. John Ikenberry, "American Grand Strategy in the Age of Terror," *Survival 43* (Winter 2001 - 02), p. 25.

حول الاستراتيجية الكبرى للولايات المتحدة في ما يتعلق بتوسيع حلف شمال الأطلسي والصين، والعلاقات الأمريكية - اليابانية والبوسنة وسياسة الولايات المتحدة إزاء انتشار أسلحة الدمار الشامل، والسياسة التجارية وميزانية الدفاع؛ فهذه الأشياء كلها ليست قضايا منفصلة، بل تتمثل وظيفة الاستراتيجية الكبرى في أنها تنسج هذه الأمور جميعاً ضمن إطار متماسك ومترابط منطقياً"[27].

"ما هي المصالح الأمريكية، وما هي التهديدات المحدقة بهذه المصالح، ما هي العلاجات الملائمة لتلك التهديدات، وخلاصة القول، ينبغي أن يكون السؤال، كيف يجب أن تكون الاستراتيجية الكبرى للولايات المتحدة؟"[28]

"تشكل الاستراتيجية الكبرى خارطة طريق تحدد بالتفصيل أهدافنا الأكثر أهمية في السياسة الخارجية، وكذلك الأدوات والسياسات الأقوى تأثيراً لتحقيق هذه الأهداف. وهي تتضمن رؤية لدور أمريكا في العالم استناداً إلى احتياجات أمريكا المحلية من جهة، وعلى التحديات الدولية التي تواجهها البلاد من جهة ثانية. وبذلك فهي تحدد الأولويات وتوجه الاهتمام نحو عملية صنع السياسة الخارجية التي كانت في الأصل عرضة للأخطار .. وبهذا المعنى فهي تضيف أيضاً ذاك العنصر المهم للدول الأخرى في الاستقرار وقابلية التنبؤ"[29].

"الاستراتيجية الكبرى في أفضل معانيها هي شكل من أشكال الاقتصاد،

(27) Christopher Layne, "Rethinking American Grand Strategy," *World Policy Journal* (Summer 1998): 8.

(28) Barry Posen and Andrew L. Ross, "Competing U.S. Grand Strategies," Chapter 5, in Robert J. Lieber, *Eagle Adrift* (New York: Longman, 1997), p. 100.

(29) Sherle R. Schwenninger, "Revamping American Grand Strategy," *World Policy Journal* 20 (Fall 2003): 25.

وهي طريقة لتحديد الأولويات في مواجهة الأهداف الدولية المتصارعة. وبذلك فهي تقرر الاستخدام الأفضل للموارد النادرة"[30].

"أهم ما في قناعاتي أن السياسة الدولية محصلة شد وجذب للشؤون المحلية، وأن القادة (وليس الامم) هم الذين يصنعون القرارات الخاصة بالسياسات، إنما هم يفعلون ذلك بغية تعزيز احتمالات بقائهم في السلطة، وأن القرارات، من أجل ذلك، هي قرارات استراتيجية تأخذ في الحسبان ردود الفعل المتوقعة من الخصوم والمؤيدين وتهدف إلى تعزيز رفاهية القائد (وليس الدولة). وإنني أدعو هذه النظرة المنظور الاستراتيجي. إذاً مسألة القوة السياسية الشخصية هي المرشد للخيارات المتعلقة بالسياسة، والتأثير التراكمي للخيارات المتعلقة بالسياسة يؤدي إلى نشوء ما ندعوه النظام الدولي. لذلك، نجد العمل السياسي المحلي والسياسة الخارجية والعمل السياسي الدولي مرتبطة معاً ارتباطاً لا انفصام بعده. ونحن لا نستطيع أن ندرك ونتفهم العلاقات الدولية من دون أن نأخذ في الاعتبار هذه الأمور الثلاثة"[31].

"تعني 'الاستراتيجية' أصلاً التخطيط للموارد العسكرية واستخدامها.. لغرض تحقيق النصر في الحرب ذاتها.. غير أن باسيل ليدل هارت أخذ هذه الفكرة ووسعها عندما أدرك أن النصر العسكري قد لا يكون كافياً.. إذا ترك الدولة ضعيفة منهكة وعرضة للأخطار.. فكتب يقول: 'من الضروري إدارة الحرب والعين دوماً على السلام المرغوب.' .. وقد عمم الاستراتيجيون النوويون الأمريكيون هذه الفكرة بعد الحرب العالمية الثانية فصارت تتضمن

(30) Schwenninger, "Revamping American Grand Strategy", p. 32.

(31) Bruce Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics: People's power, Preferences, and Perceptions* (Washington, DC: CQ Press, 2003) p. xvi.

أيضاً 'الردع' أو منع حصول الحرب.

لكن 'الاستراتيجية الكبرى'، ظلت تشكل فكرة أكثر شمولاً: فهي تعني أكثر من مجرد العمل العسكري في الحرب أو الردع في زمن السلم لتشمل 'السياسة الناظمة [لاستخدام القوة العسكرية] وضمها إلى أسلحة أخرى: اقتصادية وسياسية وسيكولوجية'، ثم أصبحت هذه الاستراتيجية الكبرى تعنى بعبارات عصرية تكييف الموارد المحلية والدولية لتحقيق الأمن للدولة. وهكذا تعتبر الاستراتيجية الكبرى جميع الموارد بتصرف الدولة (وليس الموارد العسكرية فحسب) وتحاول أن تنظمها تنظيماً فاعلاً لتحقيق الأمن في زمن السلم وزمن الحرب معاً"[(32)].

"يحاول فن إدارة شؤون البلاد من خلال الاستراتيجيا أن يضخم كتلة القوة وعلائقيتها وأثرها وعدم إمكانية مقاومتها؛ فهو يسعى إلى أن يكون دليلاً مرشداً للطرق التي بها توظف الدولة قوتها وتطبقها خارج البلاد"[(33)].

"عبارة الاستراتيجية الكبرى هي العبارة التي تستخدم لوصف كيف توظف الدولة مختلف الأدوات التي بحوزتها ـ العسكرية منها والاقتصادية والسياسية والتكنولوجية والأيديولوجية والثقافية ـ بهدف حماية أمنها وقيمها ومصالحها القومية"[(34)].

(32) Richard Rosecrance and Arthur A. Stein, 'Beyond Realism: The Study of Grand Strategy', Chapter 1 in Rosecrance ans Stein, eds. *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), pp. 3 - 4.

(33) Chas. W. Freeman, Jr., *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press, 1997), p. 3.

(34) Robert J. Lieber, *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century*, (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 40.

الملحق (ب)

التصميم الخطي لاستراتيجية الشؤون الخارجية

المستوى 1: افتراضات بخصوص الدولة والعالم

- الجدالات حول الوقائع والاستخبارات.
- التقييدات والفرص في النظام الدولي بما في ذلك دوافع اللاعبين الرئيسيين.
- التقييدات والفرص في النظام الداخلي المحلي.
- إسقاطات التوجهات المستقبلية.

المستوى 2: المصالح القومية والتهديدات والفرص

- بقاء الأمة.
- الرفاه والازدهار الوطني.
- الحفاظ على منظومة القيم القومية داخل الوطن.
- إبراز ونشر القيم القومية على الصعيد الدولي.
- تصنيف المصالح والتهديدات الموجهة ضدها: مفهوم الأخطار.

المستوى 3: أهداف السياسة الخارجية

- المرغوبية، وتحدد بالرجوع إلى:
  - رأي المرء للمصلحة القومية (المستوى 2).
  - اعتبارات التكلفة (المستوى 4).
- الجدوى: وتحدد بالرجوع إلى:
  - توافر القوة المعبأة (المستوى 4).
  - التقييدات والفرص في البيئتين المحلية والدولية (المستوى 1).

المستوى 4: القوة والموارد

- تقييم القوة الكامنة أو المحتملة بما في ذلك جميع العوامل التي تؤثر في القوة (القدرة الاقتصادية والموارد الطبيعية؛ والسكان؛ والموقع الإقليمي ومداه؛ .. إلخ).
- توافر القوة الفعلية أو المعبأة طبقاً للاستثمارات في أدوات السياسة القابلة للاستعمال (مثل القوى العسكرية، والعمل السري، والإعلام، وبرامج التبادل والمساعدات الخارجية... الخ).
- تكلفة استخدام الموارد، من حيث الإنفاق المطلق ومن حيث تكاليف الفرص، أي أثرها على أهداف السياسة المحلية والسياسة الخارجية الأخرى.

المستوى 5: الخطط والأولويات

- العلاقة بين الغايات والوسائل: بين القوة والأهداف، ودرجة الرافعة ودور إبراز القوة السيكولوجية .
- خطط العمل: وفق هذا النموذج، كيف يطبق المرء الموارد المتاحة (المستوى 4) لتحقيق الأهداف الاستراتيجية (المستوى 3) التي

تخدم المصلحة القومية (المستوى 2) ضمن البيئة المفترضة (المستوى 1) وكيف ستستخدم أدوات السياسة الخارجية.

- الإطار الزمني: المدى القصير ويعرّف بأنه مدة حكم الإدارة مقابل المدى البعيد ويعرّف بأنه الزمن اللازم لتوليد موارد جديدة مهمة (المستوى 4)، أو إحداث/توقع حدوث تغييرات في النظام الدولي (المستوى 1).
- الأولويات: تحديد العلاقات البينية الجغرافية والوظائفية على جميع مستويات السياسة بقصد الإقلال من التناقضات وتضخيم الفاعلية.

ملاحظة للتوضيح: لهذا الإطار خمسة مستويات تبدأ بالافتراضات الأساسية بخصوص البيئة المحلية والدولية وتتواصل من خلال المبادئ المهمة للمصالح والتهديدات والأهداف والقوة، وربطها جميعاً بخطط محددة لتطبيق الوسائل على الغايات. إن لفظة "أولويات" يجب أن تذكرنا أن أي استراتيجية قد تكون محددة بوظائفها أو جغرافيتها، فتدفع إلى ضرورة دمج (أو على الأقل الأخذ بنظر الاعتبار علاقات) كل مسار عمل مع مسارات العمل الأخرى موضوع الدراسة من أجل أماكن أخرى أو موضوعات أخرى؛ وعليه فإن النموذج (أو أجزاء منه) يجب أن يتكرر في كل مجال من مجالات السياسة أو إقليمها الجغرافي. ومع أن هذه العملية قد تبدو متسلسلة إلا أن كل جزء منها يعتمد على كل جزء آخر، وجميع العلاقات يجب أن تقيَّم بطريقة أو بأخرى. وقد تزداد هذه العملية تعقيداً بسبب كون المستويات ثلاثية الأبعاد: أي أن الاستراتيجية التي قد تخدم هدفاً واحداً قد تؤسس لسلسلة من الأهداف الفرعية هي بذاتها تتضمن تداعيات على المواد وأثراً على مجالات أخرى للسياسة، كما تقتضي استراتيجيات خاصة للتطبيق.